

### ASEAN plus China: Verliert die EU den Anschluss? Bilaterale Handelsabkommen der EU auf dem Prüfstand

Matthes, Jürgen; Schmelzer, André; Schmucker, Claudia

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

**Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:**

SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

#### **Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:**

Matthes, J., Schmelzer, A., & Schmucker, C. (2010). *ASEAN plus China: Verliert die EU den Anschluss? Bilaterale Handelsabkommen der EU auf dem Prüfstand*. (DGAP-Analyse, 3). Berlin: Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V.. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-218834>

#### **Nutzungsbedingungen:**

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

#### **Terms of use:**

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

# DGAPanalyse

Prof. Dr. Eberhard Sandschneider (Hrsg.)

Otto Wolff-Direktor des Forschungsinstituts der DGAP e.V.

August 2010 N° 3

## ASEAN plus China: Verliert die EU den Anschluss?

Bilaterale Handelsabkommen der EU auf dem Prüfstand

von Jürgen Matthes, André Schmelzer und Claudia Schmucker



## Zusammenfassung

# ASEAN plus China: Verliert die EU den Anschluss?

## Bilaterale Handelsabkommen der EU auf dem Prüfstand

von Jürgen Matthes, André Schmelzer und Claudia Schmucker

Am 1. Januar 2010 trat die drittgrößte Freihandelszone der Welt zwischen sechs ASEAN-Staaten und China (ACFTA) in Kraft, die neben weitgehenden Zollsensenkungen auch partielle Liberalisierungen bei Dienstleistungen und Investitionen vorsieht. Die Liberalisierung ist recht ehrgeizig – selbst angesichts begrenzter Ausnahmeregelungen vom sofortigen Zollabbau für gewisse sensitive Produkte. ACFTA dürfte somit bei Produkten ohne Ausnahmeregelung und mit hoher Zollsenkung zu Wettbewerbsnachteilen für die EU führen.

Dies gilt umso mehr, als die Verhandlungen zwischen der EU und der gesamten ASEAN-Region über ein umfassendes Freihandelsabkommen im März 2009 ausgesetzt wurden. Dagegen war China mit einer stufenweise erfolgenden Liberalisierung erfolgreich mit ASEAN insgesamt, nicht zuletzt auch, weil es die Agenda nicht wie die EU mit politischen Themen wie Menschenrechte, Arbeits- und Sozialstandards beladen hatte. Auch die EU sollte hier mehr Flexibilität zeigen.

Die EU will jetzt mit den einzelnen ASEAN-Staaten Abkommen aushandeln, zunächst mit Singapur und Vietnam. Ein Handelsvertrag mit Singapur sollte zwar relativ zügig möglich sein. Allerdings scheint es sehr fraglich, ob dieser als Modell für die Abkommen mit den übrigen ASEAN-Staaten dienen kann, die sich in Wirtschaftsstruktur und Liberalisierungswillen meist stark von Singapur unterscheiden. Es wäre daher wichtig für die EU, gewisse gemeinsame Mindeststandards für alle Einzelabkommen zu definieren, um so die Regelungsvielfalt etwas zu begrenzen. Mittelfristig sollte die EU zudem den regionalen Ansatz mit ASEAN insgesamt wieder aufgreifen und langfristig eine Multilateralisierung der Regelungen anstreben.

Auch grundsätzlich sollte die EU ihre Strategie überdenken, immer neue bilaterale Handelsabkommen zu schließen, weil sie damit das »Race for Markets« und den Bilateralismus immer mehr anheizt. Bilaterale Handelsabkommen schaffen zwar wichtige neue Liberalisierung gerade auch bei WTO-plus-Themen. Doch sie benachteiligen Drittstaaten und erhöhen die Transaktionskosten gerade für KMUs (Spaghetti-Bowl-These). Zudem spricht vieles dafür, dass sie Stolpersteine für die multilaterale Liberalisierung sind.

Stattdessen sollte die EU mehr Verantwortung für das multilaterale Regelwerk des Welthandels übernehmen und sich nachdrücklich dafür einsetzen, die Handlungsfähigkeit der WTO wieder zu stärken. Dies ließe sich etwa mit plurilateralen Abkommen im Rahmen der WTO erreichen, für die die EU mit Nachdruck werben sollte.

## Summary

# ASEAN plus China: Does the EU Miss the Connection?

## Bilateral Trade Agreements of the EU Put on Trial

by Jürgen Matthes, André Schmelzer und Claudia Schmucker

On 1 January 2010 the ASEAN China Free Trade Agreement (ACFTA), the third largest free trade area of the world, became effective. It phased out tariffs in 90 percent of all tariff lines and allowed for partial liberalizations in the area of services and investment. The liberalizations are relatively ambitious – even with respect to the exemption lists for a limited number of sensitive products. ACFTA will therefore lead to competitive disadvantages for the EU in product areas which are not on the exclusion lists and which were subject to high tariff cuts.

This applies even more, as the negotiations between the EU and the ASEAN region about a comprehensive free trade agreement were suspended in March 2009. In contrast to the EU, China was successful with a gradual liberalization process encompassing the whole ASEAN region, not least because it did not put political topics on the agenda such as human rights, as well as labor and social standards. The EU should also show more flexibility in this respect.

The EU now wants to launch free trade agreements with individual ASEAN countries, and has already done so with Singapore and Vietnam. A trade agreement with Singapore should be achievable relatively easily. However, it is doubtful whether it can serve as a model for future EU trade agreements with other ASEAN states, most of which differ considerably from Singapore in regard to the economic structure and the will to liberalize. It is therefore important for the EU to define certain common minimal standards in individual trade agreements to limit the diversity of trade regulations at least to some degree. In the medium-term, the EU should resume the regional approach with the entire ASEAN region. In the long-term, it should aim for a multilateralization of the negotiated provisions.

Basically, the EU should reconsider its strategy to negotiate more and more bilateral trade agreements as it fuels the Race for Markets and the new bilateralism. Bilateral trade agreements can create important new areas of liberalization, especially in WTO plus topics. However, they discriminate against third countries and increase transaction costs especially for SMEs (Spaghetti Bowl theory). In addition, there is evidence that bilateral trade agreements are stumbling stones for further multilateral liberalizations.

Instead, the EU should assume more responsibility for the multilateral trading system and should try to strengthen the WTO. This can be reached through plurilateral agreements within the WTO framework, which the EU should support vigorously.

## Inhalt

I. Regionalismus	5
1. Bilaterale Handelsabkommen – eine kurze Bestandsaufnahme	5
<i>Definition, Verbreitung und Charakteristika</i>	5
<i>Wohlfahrtswirkungen von bilateralen Handelsabkommen</i>	6
<i>Spaghetti-Bowl-Effekt</i>	7
2. Geschichte regionaler und bilateraler Handelsabkommen	7
3. Gründe für den neuen Bilateralismus	8
4. Die »Global Europe«-Strategie der EU	9
II. ASEAN plus China (ACFTA)	10
1. Handelsbeziehungen zwischen China und ASEAN	11
2. Das Freihandelsabkommen	11
<i>Die Ausnahmeregelungen</i>	12
<i>Dienstleistungen und Investitionen</i>	13
3. Bewertung	14
III. EU–ASEAN	14
1. Handelsbeziehungen zwischen EU und ASEAN	14
2. Verhandlungen über Freihandelsabkommen mit ASEAN, Singapur und Vietnam	15
3. Vergleich mit ACFTA	16
4. Bewertung	17
IV. Bau- oder Stolpersteine für die multilaterale Liberalisierung?	18
1. Argumente und Probleme der Bausteinhese	18
2. Argumente für die Stolpersteinthese	19
3. WTO-plus-Themen und die Bau- oder Stolpersteinfrage	20
V. Empfehlungen für die EU-Handelspolitik	21
1. Reformen zur Multilateralisierung von bilateralen Handelsabkommen	21
2. Empfehlungen mit Blick auf EU-ASEAN	23
Anmerkungen	24

Die DGAP trägt mit wissenschaftlichen Untersuchungen und Veröffentlichungen zur Bewertung internationaler Entwicklungen und zur Diskussion hierüber bei. Die in den Veröffentlichungen geäußerten Meinungen sind die der Autoren.

# ASEAN plus China: Verliert die EU den Anschluss?

## Bilaterale Handelsabkommen der EU auf dem Prüfstand

von Jürgen Matthes, André Schmelzer und Claudia Schmucker

### I. Regionalismus

Am 1. Januar 2010 trat die drittgrößte Freihandelszone der Welt zwischen sechs ASEAN-Staaten und China (ACFTA) in Kraft. Neben einer vollständigen Abschaffung der Zölle auf rund 90% aller Zolllinien stehen auch Dienstleistungen und Investitionen auf der Agenda. Im Gegensatz dazu wurden die Verhandlungen zwischen der EU und ASEAN (Verband Südostasiatischer Nationen) im März 2009 ergebnislos abgebrochen. Wie ist dieses Abkommen zwischen ASEAN und China einzuschätzen? Verliert die EU in der ASEAN-Region an Wettbewerbsfähigkeit, da sie nun auf einzelne bilaterale Freihandelsabkommen angewiesen ist? Diese Fragen soll die folgende Studie klären. (I) Zunächst geht die Studie auf bestehende bilaterale Handelsabkommen weltweit ein, gibt einen kurzen Überblick über deren ökonomische Wirkungen und untersucht, welchen Ansatz die EU dabei bislang verfolgte. (II) Danach wird das ACFTA auf seine Wirksamkeit untersucht und (III) mit den Freihandelsbemühungen der EU mit ASEAN bzw. einzelnen ASEAN-Staaten wie Singapur und Vietnam verglichen. Zum Abschluss (IV) werden Politikempfehlungen für die deutsche und europäische Handelspolitik erstellt.

Wie sieht nun der Stand der aktuellen Freihandelsabkommen aus, welche positiven und negativen Effekte bringen sie, welche Rolle spielten und spielen sie für die EU-Handelspolitik und sind sie eher Baustein oder mehr Stolperstein für multilaterale Liberalisierungen?

### 1. Bilaterale Handelsabkommen – eine kurze Bestandsaufnahme

#### Definition, Verbreitung und Charakteristika

Bilaterale oder regionale Handelsabkommen sind Handelsverträge, mit denen zwei oder mehr Partner (Länder oder regionale Handelsblöcke) vereinbaren, sich gegenseitig eine handelspolitische Vorzugsbehandlung zu gewähren, insbesondere die Zölle auf einen Teil der Importe aus dem Partnerland – teils sofort, teils allmählich – zu verringern oder ganz abzuschaffen. Dies ist eigentlich ein Verstoß gegen das Meistbegünstigungsprinzip (MFN) von GATT und WTO, nach dem ein Land alle Handelspartner gleich behandeln muss. Doch Artikel XXIV des GATT erlaubt bilaterale Handelsabkommen unter gewissen nicht sehr restriktiven und faktisch kaum überprüften Voraussetzungen.

Das ACFTA ist nur eines unter sehr vielen Handelsabkommen, von denen vor allem in jüngerer Zeit sehr viele geschlossen wurden. Bei der WTO waren Ende März 2010 rund 270 bilaterale und regionale Handelsabkommen gemeldet und in Kraft.<sup>1</sup> Zählt man auch die Abkommen mit, die inzwischen nicht mehr in Kraft sind (etwa weil sie sich durch die EU-Osterweiterung erübrigt haben), summiert sich die Zahl seit 1948 auf über 450. Davon wurden 123 zwischen 1948 und 1994 geschlossen und nach 1995 weit über 300. In knapp einem Viertel der Zeit seit 1948 wurden folglich fast drei Viertel der (bei der WTO gemeldeten) Abkommen geschlossen. Dies zeigt, wie stark die Dynamik vor allem in den vergangenen



Jahren zugenommen hat, wobei zuletzt besonders viele Abkommen in Asien geschlossen werden.<sup>2</sup>

Insgesamt dominieren in der jüngsten Phase eindeutig bilaterale Abkommen. Häufiger als in der ersten Phase gehen sie über den reinen Warenhandel hinaus und umfassen auch »neue« nichttarifäre Themen wie Dienstleistungen, öffentliches Auftragswesen, Investitionen, geistige Eigentumsrechte und Produktstandards. Auch weiterhin stehen Abkommen innerhalb der jeweiligen Region im Vordergrund, anders als früher werden aber sehr viel mehr auch interkontinentale Handelspartnerschaften geschlossen. Wesentlich häufiger werden Nord-Süd-Abkommen vereinbart.

Dagegen sind bilaterale Abkommen zwischen Industrieländern bislang weitgehend die Ausnahme geblieben (außer EU, EFTA, NAFTA, US-AUS), nicht zuletzt, weil dies gravierende negative Auswirkungen gerade auf Entwicklungs- und Schwellenländer hätte, die die Industrieländer bislang offenbar vermeiden wollten. Dies könnte sich in Zukunft ändern, weil die EU ein Wirtschafts- und Handelsabkommen mit Kanada verhandelt und mit den USA im Rahmen des Transatlantischen Wirtschaftsrates TEC eine engere Kooperation in Regulierungsfragen anstrebt. Darüber hinaus macht Japan – vor allem in Reaktion auf das Freihandelsabkommen (FTA) zwischen EU und Korea – seit einiger Zeit intensive Avancen für ein bilaterales Abkommen mit der EU. Die Implikationen derartiger Abkommen für die Atmosphäre zwischen den Industrie- und den Entwicklungsländern bei der WTO in Genf sind freilich denkbar problematisch.

#### Wohlfahrtswirkungen von bilateralen Handelsabkommen

Wenn die EU – auch in Reaktion auf das ACFTA – derzeit gerade in Asien stark auf bilaterale Handelsabkommen setzt, ist es wichtig, sich der ökonomischen und handelsrelevanten Wirkungen dieser Strategie bewusst zu werden. Dazu geben die folgenden Ausführungen einen skizzenhaften Überblick: Während bilaterale Handelsabkommen den Güteraustausch zwischen den Partnerländern durch die gegenseitige Vorzugsbehandlung erleichtern,

werden Drittstaaten durch die damit verbundene Handelsumlenkung benachteiligt. Theoretisch gesehen erleiden sie in der Regel Wohlfahrtsverluste durch diese handelspolitische Diskriminierung. Die Nachteile können durch die Wirkung von Terms of Trade- und Größeneffekten bei der Produktion noch verstärkt werden. Empirische Studien, die diese zusätzlichen Nachteile meist nicht mit einbeziehen, bestätigen die negative Wohlfahrtswirkung auf Drittländer, weisen aber teilweise auch nur geringe Wirkungen nach.

Doch auch unter den Abkommenspartnern – und trotz des eindeutigen Fortschritts bei der Handelsliberalisierung – sind Wohlfahrtsgewinne nicht zwangsläufig gewährleistet. Zwar entstehen positive Effekte dadurch, dass ineffiziente heimische Anbieter durch kostengünstiger produzierende Hersteller aus dem Partnerland ersetzt werden und so für die Konsumenten die Preise sinken. Doch dem sind negative Effekte gegen zu rechnen. Denn effiziente Unternehmen aus Drittstaaten werden in der Regel allein aufgrund der Zollvergünstigung von weniger produktiven Anbietern aus dem Partnerland verdrängt. Zudem fallen Zolleinnahmen weg, die für sich genommen im Partialmodell das Einkommen steigern, weil sie vom Staat gleichmäßig an alle Bürger verteilt werden. Vorteilhaft wirken dagegen wiederum Verbesserungen bei Gütervielfalt, Wettbewerbsintensität und der Nutzung von Größenvorteilen in der Produktion. Zu berücksichtigen sind zudem Preiseffekte (auf die Terms of Trade). Theoretisch lässt sich gleichwohl nicht eindeutig sagen, ob positive oder negative Effekte überwiegen.<sup>3</sup>

Tendenziell sind Wohlfahrtswirkungen für ein Land, das ein bilaterales Handelsabkommen schließt, umso negativer (positiver) je höher (niedriger) die Zölle gegenüber Drittstaaten, je größer (kleiner) die Kostenunterschiede zwischen dem Partnerland und den Drittstaaten, und je kleiner (größer) die Kostenunterschiede zwischen der heimischen Wirtschaft und dem Partnerland sind. Damit bergen Abkommen unter Entwicklungs- und Schwellenländern – und dazu zählt auch ACFTA – eine recht hohe Gefahr von wohlfahrtsschädigenden Effekten, weil die Abkommenspartner oft hohe Zollbarrieren nach außen haben, sich von ihren Faktorkosten

wenig unterscheiden und (im Vergleich etwa zu den Industrieländern) relativ ineffizient produzieren.<sup>4</sup> Empirische Untersuchungen, die aufgrund methodischer Probleme freilich mit Vorsicht zu interpretieren sind,<sup>5</sup> deuten darauf hin, dass Präferenzabkommen in der Regel, aber nicht immer zu positiven Wohlfahrtseffekten für die beteiligten Partner führen.<sup>6</sup>

Das theoretische Bild wird differenzierter und tendenziell positiver, wenn weitere Effekte bedacht werden. Zum einen gilt dies, wenn ein Land immer mehr Abkommen mit anderen Ländern schließt, weil sich dann die Gefahr der Handelsumlenkung verringert, während die Effekte der Handelsschaffung vermehrt werden. Zum anderen, wenn man nicht wie bislang allein Warenzölle betrachtet, sondern auch andere Handelsbarrieren wie etwa technische Standards, Investitionshemmnisse, Zollabwicklung oder Hemmnisse für den internationalen Dienstleistungshandel analysiert. So geht es beim Abbau von Barrieren für den Dienstleistungshandel häufig um die Reform nationaler Regulierungen, etwa die Abschaffung einer Monopolstellung heimischer Unternehmen. Wenn dies in einem bilateralen Handelsabkommen vereinbart wird, werden Drittstaaten dadurch nicht geschädigt, sondern können davon sogar profitieren. Doch auch beim Dienstleistungshandel sind präferenzielle Vereinbarungen und damit ähnliche Probleme mit Handelsumlenkung möglich, etwa wenn es um die einseitige Gewährung von Niederlassungsrechten oder die Anerkennung von beruflichen Qualifikationen geht, bei der Drittstaaten diskriminiert werden, und das möglicherweise in einer noch gravierenderen Form als beim Warenhandel. Denn ausländische Staaten, denen als erste ein präferenzieller Zugang gewährt wird, können sich (aufgrund von so genannten First Mover Advantages) eventuell dauerhaft – also auch nach weiteren bilateralen Abkommen des Ziellandes mit anderen Konkurrenten – Wettbewerbsvorteile sichern.

Eine Gesamtbewertung muss die globale Ebene in den Blick nehmen. Hier sind die tendenziell positiven Wohlfahrtswirkungen für die Partnerländer mit den negativen Wohlfahrtswirkungen für die Drittstaaten zu saldieren. Leider gibt die Theorie dabei erneut keine eindeutige Auskunft, und auch

die Empirie hat diese komplexe Frage bislang kaum analysiert, so dass verlässliche Aussagen schwierig sind und eine fallweise Betrachtung nötig ist.

### Spaghetti-Bowl-Effekt

Die globale Wohlfahrtsbilanz wird freilich dadurch schlechter, dass bilaterale Handelsabkommen die Kosten des internationalen Handels nennenswert erhöhen und somit wie Sand im Getriebe wirken. Wenn ein Land Handelsverträge mit zahlreichen anderen Staaten geschlossen hat, wie es bei der EU der Fall ist, müssen Unternehmen sich über die jeweils geltenden Regeln informieren und die Exporteure aufwendige Maßnahmen (etwa das Erstellen von Ursprungszeugnissen) treffen, um in den Genuss der Präferenzbehandlung in den Partnerstaaten zu kommen. Das bindet Ressourcen und verursacht administrative Kosten, Ökonomen sprechen von Transaktionskosten, die im mittleren einstelligen Prozentbereich des Warenwertes liegen.<sup>7</sup> Vor allem für kleine und mittlere Firmen ist das oft eine erhebliche Hürde und zudem ein Wettbewerbsnachteil gegenüber Großunternehmen, die diese Komplexität teilweise mit eigenen Abteilungen managen, wenngleich auch hier häufig zu erheblichen Kosten. Dies ist in erster Linie für Warenhandel und Zölle relevant, spielt aber bei vielen (wenngleich nicht allen) »neuen« Handelsthemen eine geringere Rolle.<sup>8</sup>

Schaut man auf eine Weltkarte und zeichnet alle bestehenden bilateralen Handelsabkommen mit einzelnen sich stark überschneidenden Linien ein, so erscheint es nachvollziehbar, wenn der renommierte Außenhandelsökonom Jagdish Bhagwati die Unübersichtlichkeit mit einer Schüssel voller Spaghetti verglichen hat.<sup>9</sup> Der Spaghetti-Bowl oder besser Noodle-Bowl ist gerade in Asien besonders verworren, wo nicht zuletzt durch die Ankündigung von ACTFA eine Flut von bilateralen Handelsabkommen angestoßen wurde.

## 2. Geschichte regionaler und bilateraler Handelsabkommen

Dieser neue Bilateralismus in Asien hat auch die EU unter Druck gesetzt, neben den multilateralen Verhandlungen im Rahmen der Doha-Runde wie-

der stärker auf bilaterale Handelsabkommen zu setzen. Tatsächlich war Europa ein Pionier und Vorreiter in Sachen regionaler und bilateraler Freihandelsabkommen.<sup>10</sup> Dies begann schon mit der Gründung der EWG in den fünfziger Jahren und setzte sich mit Erweiterungen der Gemeinschaft sowie mit einigen Handelsabkommen der EG in den sechziger bis achtziger Jahren fort (EFTA-Staaten, Mittelmeer-Anrainer). Auch über Europa hinaus kam die Gründung regionaler Handelsabkommen in den sechziger und frühen siebziger Jahren vor allem in Entwicklungsländern zeitweilig in Mode, aber ohne größere Erfolge. Erst zur Mitte der 1980er Jahre begann die Handelsintegration Nordamerikas, die schließlich 1994<sup>11</sup> in die Gründung der NAFTA mündete (USA, Kanada, Mexiko) – und die auch Handelsabkommen in Lateinamerika nach sich zog (u. a. Mercosur).<sup>12</sup> Seit etwa Mitte der neunziger Jahre hat sich die EU zum Vorreiter des Bilateralismus gemacht und eine große Zahl bilateraler Handelsabkommen geschlossen – teilweise als geopolitische Reaktion auf den Fall des Eisernen Vorhangs. Dazu gehören Handelsverträge (von unterschiedlicher rechtlicher Tiefe) mit den späteren EU-Beitrittsstaaten, der Türkei (Zollunion 1996), mit Mexiko (2000), Südafrika (2000) und Chile (2003), mit dem Gros der Staaten Ex-Jugoslawiens (außer Serbien) und zahlreichen Mittelmeer-Anrainern – sowie noch nicht abgeschlossene Verhandlungen mit Mercosur und dem Golf-Kooperationsrat.

Um die Jahrtausendwende begannen dann immer mehr wirtschaftlich bedeutende Staaten, auf bilaterale Handelsabkommen zu setzen, was hier kurz skizziert wird:

- Dazu gehörten einige einzelne Schwellenländer wie Mexiko, Chile und Singapur, in jüngerer Zeit auch Länder wie Peru und die Türkei.
- Aber auch viele Länder in Asien, die zuvor fast ausschließlich auf die multilaterale Liberalisierung gesetzt hatten, schwenkten auf den bilateralen Kurs um. Einen wichtigen Anstoß dazu bildet gerade das schon im Jahr 2001 angekündigte ACFTA zwischen China und den ASEAN-Staaten. Vor allem China, Japan, Indien und ASEAN (und weniger Australien und Südkorea) versuchen jeweils, sich durch eine Vielzahl von

Abkommen in der Region zu positionieren

- wirtschaftlich als Nabe in einem Speichenrad von Abkommen und politisch im Wettbewerb um regionale Bedeutung und Macht.<sup>13</sup>
- Im Jahr 2002 schwenkte auch die traditionelle multilaterale Triebkraft USA auf diesen Weg ein, wobei sich die Vereinigten Staaten als Nachzügler sahen und daher ihren Rückstand gerade auch gegenüber Europa aufholen wollten. Dabei bezeichneten die Vereinigten Staaten ihre Strategie als kompetitive Liberalisierung, bei der sich die verschiedenen Liberalisierungswege im Wettbewerb miteinander messen sollten.<sup>14</sup>
- Die EU dagegen verzichtete nach dem Beginn der Doha-Welthandelsrunde im Jahr 2001 unter dem damaligen Handelskommissar Pascal Lamy darauf, neue Verhandlungen über bilaterale Handelsabkommen zu beginnen, um der multilateralen Einigung klare Priorität einzuräumen. Begonnene Verhandlungen wurden aber fortgesetzt und auch abgeschlossen (s. o.). Erst mit der »Global Europe«-Initiative 2006 kam es wieder zu einer mehr oder weniger erzwungenen Abkehr von der Lamy-Doktrin (siehe Kapitel I 4.).

### 3. Gründe für den neuen Bilateralismus

Bedauerlicherweise hat sich der Weg der multilateralen Liberalisierung in jüngerer Zeit aber als extrem steinig erwiesen. Die Doha-Welthandelsrunde macht seit Jahren aus verschiedenen Gründen nur minimale Fortschritte.<sup>15</sup> Die Ernüchterung darüber und der gleichzeitige Wunsch der nationalen Exportindustrien nach offeneren Märkten haben dazu geführt, dass bilaterale Handelsabkommen als ein alternativer Liberalisierungspfad zusätzlich an Attraktivität gewonnen haben. Hinzu kommt noch ein nicht zu unterschätzendes politökonomisches Motiv: Angesichts der schleppenden multilateralen Fortschritte standen die großen Bürokratien der Handelsexperten vor allem in der EU und den USA den Avancen der Exportbranchen – und damit neuen Aufgaben – aufgeschlossen gegenüber. Die Vielzahl bilateraler Abkommen sichert ihre Beschäftigung und bietet ihnen zudem – anders als die multilaterale Ebene – die Chance, jeden der zahlreichen Vertragsabschlüsse als Erfolg auszuweisen.

Eine Reihe von weiteren Gründen lässt sich dafür anführen, dass sich die Zahl der bilateralen Handelsabkommen in zuvor ungekanntem Ausmaß erhöhte.<sup>16</sup> So erkannten immer mehr Staaten – teilweise wohl aufgrund der Vorreiterrolle der EU – die Chancen bilateralen Handelsabkommen. Diese bestehen in wirtschaftlicher Hinsicht in erster Linie darin, die Exportmöglichkeiten für die heimische Wirtschaft zu verbessern und sich möglicherweise Wettbewerbsvorteile gegenüber Drittstaaten zu schaffen – und das oft (aber nicht immer) schneller als auf dem multilateralen Weg. Doch teilweise waren Handelszugeständnisse auch nur ein Mittel zur Verwirklichung außenpolitischer Ziele etwa mit Blick auf Staatenannäherung und Sicherheitspolitik. In jüngerer Zeit nutzen EU und USA Handelsverträge zudem vermehrt dazu, westliche Umwelt- und Sozialstandards zu verbreiten.

Es ist jedoch fraglich, ob sich allein mit diesen Gründen der massive Anstieg bilateralen Handelsabkommen erklären lässt. Vielmehr scheint ein Prozess in Gang gekommen zu sein, der sich – nachdem er aus den erwähnten Gründen angestoßen wurde – aus sich selbst heraus immer weiter beschleunigt hat.<sup>17</sup> Die Ursache liegt letztlich darin, dass bilaterale Handelsabkommen Drittstaaten beim Marktzugang diskriminieren. Theoretisch lässt sich deshalb zeigen, dass es aus Sicht eines Landes A eigentlich immer die beste (spieltheoretisch die dominante) Strategie ist, ein bilaterales Handelsabkommen mit einem wirtschaftlich interessanten Land B zu schließen – unabhängig davon, was Drittstaaten C tun. Haben die C-Staaten noch keinen Handelsvertrag mit Land B, so ist es für A sinnvoll, sich dort Wettbewerbsvorteile durch ein bilaterales Handelsabkommen zu sichern. Hier kann man etwa an das angestrebte Abkommen EU-Indien denken. Wenn sich aber die Drittstaaten C bereits selbst derartige Vorteile angeeignet haben, bleibt für Land A kaum eine Wahl, als ebenfalls ein bilaterales Handelsabkommen mit Land B zu schließen – aus EU-Sicht gilt dies für Mexiko oder manche Staaten in Asien. Wichtig ist zu verstehen, dass ein Abkommen folglich oft zahlreiche weitere Abkommen induziert hat. So ist ein »Race for Markets«, ein Wettlauf um die Märkte in Gang gekommen, der kaum noch kontrollierbar erscheint.<sup>18</sup>

Den starken theoretisch-strategischen Anreiz für Land A, ein bilaterales Abkommen mit Land C zu schließen, gab es schon immer. Doch bis auf die EU und wenige andere Staaten hatte sich die Mehrzahl der übrigen Länder (etwa die USA oder die asiatischen Staaten) lange Zeit zurückgehalten und in erster Linie auf den multilateralen Weg gesetzt. Nachdem dann um die Jahrtausendwende aus den erläuterten Gründen einmal der Bann gebrochen war, indem einige weitere wichtige Akteure aktiv wurden und Abkommen geschlossen hatten, schwenkten fast zwangsläufig immer mehr Staaten zur Vermeidung von Wettbewerbsnachteilen auf den eigennützigen strategischen Kurs ein.

#### 4. Die »Global Europe«-Strategie der EU

Dies – zusammen mit dem mangelnden multilateralen Liberalisierungsfortschritt – haben die EU in eine unkomfortable Position und in Zugzwang gebracht. Denn die EU geriet auf wichtigen Auslandsmärkten ins Hintertreffen. Weil immer mehr dynamisch wachsende Schwellenländer, die ihre Märkte oder zumindest sensible Industriesektoren noch mit teils recht hohen Zöllen schützen, untereinander und mit anderen großen Industriestaaten bilaterale Handelsabkommen geschlossen haben, wurden EU-Anbieter zunehmend diskriminiert und erlitten Wettbewerbsnachteile und Marktanteilsverluste.

Daher war die EU gezwungen, ihre handelspolitische Strategie, die sie erst kurz nach der Jahrtausendwende angenommen hatte, wieder zu ändern. Im Oktober 2006 veröffentlichte die Europäische Kommission so ihre »Global Europe«-Strategie, mit dem Ziel, die Wettbewerbsfähigkeit der EU in einer globalisierten Welt zu verbessern.<sup>19</sup> Während die EU seit 2001 unter der so genannten Lamy-Doktrin allein den multilateralen Weg verfolgt und neuen bilateralen Handelsabkommen entsagt hatte, setzt sie nun im Rahmen der »Global Europe«-Strategie wieder mit Nachdruck auf den Bilateralismus.

Beim Abschluss der angestrebten Abkommen sollen zwei Kriterien eine Rolle spielen. Zum einen sollen so genannte WTO-plus-Themen behandelt werden, die den jetzigen Rahmen der WTO erweitern. Dazu gehört die Liberalisierung des Dienst-

leistungssektors, Investitionsabkommen, die Liberalisierung des öffentlichen Auftragswesens, strenger Schutz geistigen Eigentums, Vereinfachung der Ursprungsregeln, Kooperation bei Arbeits- und Umweltschutz sowie Wettbewerbsregeln. Zum anderen soll darauf geachtet werden, dass die EU in wichtigen Exportmärkten nicht hinter ihren Konkurrenten (USA, Japan, China) zurückfällt.<sup>20</sup> Bei der Suche nach entsprechenden Handelspartnern sollen Größe und Wachstumschancen des jeweiligen Landes bzw. Region eine Rolle spielen. Daher nahm die EU schon im Frühjahr 2007 neue Verhandlungen über bilaterale Freihandelsabkommen auf, vor allem mit wichtigen Schwellenländern in Asien (Südkorea, ASEAN, Indien).

Diese Entwicklung ist nicht ganz ohne Ironie, da die EU letztlich indirekt Opfer ihrer eigenen Politik der letzten Dekaden geworden zu sein scheint. Möglicherweise hätten andere Staaten gerade in Asien, aber auch die USA selbst ohne die Vorreiterrolle EU auch von sich aus auf bilaterale Handelsabkommen gesetzt. Aber der Verdacht steht doch im Raum, dass dies zumindest teilweise eine Reaktion auf die Erfolge der EU mit dieser Strategie war. Kawai/Wignaraja etwa<sup>21</sup> sehen den Bilateralismus in Asien als defensive Reaktion auf die bilateralen und regionalen Handelsabkommen in anderen Regionen. Damit befindet sich die EU bildlich gesprochen heute in einer ähnlichen Lage wie der Zauberlehrling, der die Geister gerufen hat, derer er nun nicht mehr Herr wird. Auch das zeitweilige Moratorium konnte dies nicht mehr bewirken. Letztlich hat die EU so ihr eigenes Credo »WTO first« selbst konterkariert, da vieles dafür spricht, dass bilaterale Handelsabkommen den multilateralen Liberalisierungsweg über die WTO erschweren. Warum dies so ist, wird im Kapitel IV näher erläutert.

## II. ASEAN plus China (ACFTA)

Wie ist nun das Abkommen (ACFTA) zwischen der Volksrepublik China und den führenden sechs ASEAN-Staaten (Singapur, Indonesien, Philippinen, Thailand, Malaysia und Brunei) zu bewerten, das am 1. Januar 2010 in Kraft trat? Hierdurch entstand die drittgrößte Freihandelszone der Welt – nach

der EU und NAFTA – mit 1,9 Mrd. Verbrauchern und einem Handelsvolumen von 192,7 Mrd. Dollar. Bis zum Jahr 2015 sollen auch die übrigen vier ASEAN-Staaten (Vietnam, Laos, Kambodscha und Myanmar) in den Prozess eingebunden werden.<sup>22</sup>

Innerhalb der ASEAN-Region hat sich seit Ende der 80er Jahre die wirtschaftliche Integration vertieft. Dies lag daran, dass die einzelnen ASEAN-Mitgliedstaaten trotz unterschiedlichen Entwicklungsgraden eine ähnlich liberale Handelspolitik verfolgten. Hochlohnländer wie Japan, aber auch Singapur und Hongkong verlagerten ihre arbeitsintensive Produktion in die Nachbarländer mit niedrigerem Lohnniveau, so dass ein integriertes länderübergreifendes Vorleistungnetzwerk (»Factory Asia«) entstand (v. a. Elektronik und Maschinen). Die Handelsstrukturen sind allerdings auf Japan, die EU, China und die USA ausgerichtet. So liegt der intraregionale Handel innerhalb ASEANs trotz steigender Tendenz mit rund 20% auf relativ niedrigem Niveau (in der EU liegt der Anteil im Vergleich bei rund 70%). Zusätzlich besteht im intraregionalen Handel eine Dominanz der Handelsverflechtungen mit Singapur.

Die Verflechtungen innerhalb ASEANs wurden durch unilaterale Zollsenkungen sowie niedrigere Informations- und Transportkosten unterstützt. Da hierdurch die Meistbegünstigungszölle (MFN-Zölle) für wichtige Produktgruppen in der Region bereits sehr niedrig waren, hatte die 2003 in Kraft getretene ASEAN-Freihandelszone (AFTA) selbst nur begrenzte Wirkung. Grundsätzlich kann man davon ausgehen, dass der Abstand zwischen MFN-Zöllen und Präferenzzöllen mehr als 4% betragen muss, damit es sich für die Unternehmen lohnt, den Ursprungsregeln für Präferenzzölle gerecht zu werden. Daher wurden innerhalb der ASEAN-Länder lange Zeit nur rund 5% des Handels über Präferenzzölle abgewickelt.<sup>23</sup> Damit die Zollsenkungen im Freihandelsabkommen zwischen ASEAN und China positive Auswirkungen auf den Handel haben, müssen sie somit stärker als 4 Prozentpunkte gesenkt werden. Im Durchschnitt sanken die Zölle in China von 9,8% auf 0,1% und in den ASEAN-Staaten von 12,8% auf 0,6% und übersteigen somit die 4%-Marge.



## 1. Handelsbeziehungen zwischen China und ASEAN

China ist nach der EU und Japan der drittgrößte Außenhandelspartner der ASEAN-Staaten: Das Handelsvolumen hat sich in den vergangenen zehn Jahren versechsfacht auf 193 Mrd. Dollar. China exportiert vor allem Maschinen, Fahrzeuge und Elektronik nach ASEAN. 2008 stellten die elektronischen Erzeugnisse mit einem Anteil von 25% (26,8 Mrd. Dollar) den größten Exportposten dar, gefolgt von Halbwaren (v.a. Stahl und Textilien: 20%; 21 Mrd. Dollar), Maschinen (11%) und chemischen Erzeugnissen (10%). Elektronische Erzeugnisse machen mit rund 40 Mrd. Dollar wiederum fast die Hälfte der Exporte aus ASEAN nach China aus, während chemische Erzeugnisse rund 10% betragen. Im Bereich der ausländischen Direktinvestitionen (FDI) sieht das Bild allerdings ganz anders aus: China ist lediglich für 2 Prozent der FDI in den ASEAN-Ländern verantwortlich (2,18 Mrd. Dollar 2008), während die EU als größter Investor 27 Prozent und Japan 12 Prozent ausmachen.<sup>24</sup>

Die sechs ASEAN-Staaten versprechen sich von dem Freihandelsabkommen vor allem eine Zunahme ihres Exports nach China, niedrigere Produktionskosten durch Skalenerträge sowie steigende Direktinvestitionen. Diese Hoffnung wird gestützt durch das hohe Wirtschaftswachstum in China, das 2009 nach Angaben des IWF 8,7 Prozent betrug. Für 2010 wird für China bereits ein Wachstum von 10 Prozent prognostiziert. Dies steht in starkem Gegensatz zu den anderen großen Handelspartnern ASEANs, der EU und Japan, deren Wirtschaftsleistungen nach Angaben des IWF 2009 um -4,1 Prozent (Eurozone) bzw. -5,2 Prozent sanken. Für 2010 wird lediglich ein Wachstum von 1,2 Prozent bzw. 2,0 Prozent erwartet. Exportchancen für die ASEAN-Staaten ergeben sich (nach Abschaffung aller Zölle) vor allem im Bereich der verarbeitenden Industrie, der Automobil- und der Elektroindustrie. China erhofft sich im Gegenzug durch das Freihandelsabkommen eine Erweiterung der Absatzmärkte in Südostasien sowie einen sichereren Zugang zu Rohstoffen, insbesondere Palmöl, Gummi, Holz und Gas. Das ASEAN-Sekretariat geht davon aus, dass das

ACFTA die Exporte von ASEAN nach China um 48 Prozent steigern wird und die chinesischen Exporte um 55 Prozent.<sup>25</sup>

Insbesondere für die chinesische Regierung ist das Abkommen mit ASEAN auch ein politisches Unterfangen. So bildet die ACFTA den Grundstein für das chinesische Ziel einer panasiatischen Gemeinschaft. Durch das Abkommen ergibt sich für China die Möglichkeit, seine politische Macht und seinen Einfluss in der Region zu erhöhen.

## 2. Das Freihandelsabkommen

Die Verhandlungen über das Freihandelsabkommen zwischen China und den ASEAN6-Staaten begannen im Jahr 2002; im November 2002 wurde das Rahmenabkommen von den Staats- und Regierungschefs unterzeichnet. 2004 wurde das Warenabkommen verabschiedet, gefolgt von einem Dienstleistungsabkommen 2007 und einem Investitionsabkommen 2009. Seit Juli 2005 wurden die Zölle auf Güter, für die keine Ausnahmen gelten, sukzessive gesenkt, von maximal 20% (2005), auf 12% (2007), 5% (2009) und 0% (2010). Bis zum Jahr 2020 soll der Prozess für sämtliche ASEAN-Mitglieder abgeschlossen werden. Bereits vor Inkrafttreten des Freihandelsabkommens wurde im Jahr 2004 von China ein »Early Harvest Programme« initiiert, das die Handelsliberalisierung bestimmter Agrarprodukte vorziehen sollte. Darunter befanden sich unter anderem Obst, Gemüse sowie Milch- und Tierprodukte.<sup>26</sup>

Mit Inkrafttreten des Freihandelsabkommens (Normal Track Programme) wurden die Zölle auf 7000 Warengruppen abgeschafft, was einem Anteil von rund 90% aller Zolllinien entspricht. Von diesen Zolllinien sind die wesentlichen Handelsströme erfasst. Die Ursprungsregeln entsprechen dabei internationalen Standards mit einem Satz von 40% (inländischer Fertigungsanteil). Es besteht jedoch die Möglichkeit, die Abschaffung der Importzölle für maximal 150 Zolllinien bis zum Jahr 2012 zurückzustellen.<sup>27</sup> Die vier neueren ASEAN-Staaten müssen den Prozess bis 2015 abgeschlossen haben. Zusätzlich kann jedes Mitgliedsland bis zu 400 »sensitive« und »hochsensitive« Zolllinien auf einer Negativliste benennen, die von den Liberali-

sierungen ausgenommen werden. Die Importzölle für sensitive Produkte sollen bis zum Jahr 2018 auf weniger als 5 Prozent sinken. Für so genannte hochsensitive Waren sollen die Zölle bis 2015 auf 50 Prozent begrenzt sein. Es bleibt somit ein hoher Zollschatz bestehen. Insgesamt dürfen die Zolllinien auf der hochsensitiven Liste jedoch nicht mehr als 40% der gesamten Zolllinien auf der Sensitivliste ausmachen. Die neueren ASEAN-Staaten folgen dann 2020 (sensitive Zolllinien) bzw. 2018 (hochsensitiv). Neben diesen genannten Ausnahmen können die Länder jederzeit gemäß Artikel 12 und 13 des Abkommens Ausnahmen unter Berufung auf den Schutz der eigenen Bevölkerung erlassen.<sup>28</sup>

#### Die Ausnahmeregelungen

Auch wenn die ASEAN-Region weltwirtschaftlich an Bedeutung gewinnt, so wird dieses Abkommen nichtsdestoweniger zwischen China mit einer großen Marktmacht und ASEAN als aufstrebende Region geschlossen. Vor allem die kleineren ASEAN-Staaten suchen daher in vielen Wirtschaftssektoren Schutz vor der chinesischen Konkurrenz. Insgesamt variieren die Ausnahmen zwischen den Volkswirtschaften in Anzahl und Wirtschaftssektoren. Grundsätzlich hat China große Vorteile durch das Abkommen, da es durch etablierte Industriestandorte wie Guangzhou oder Nanjing positive Skaleneffekte in der Produktion erzielen kann. Zudem kann es an diesen Standorten von »Spillover«-Effekten profitieren. So stellt die Wirtschaftsstruktur großer, agglomerierter Unternehmen im industriellen Sektor für China einen Wettbewerbsvorteil gegenüber den kleineren ASEAN-Staaten dar. Ein weiterer Vorteil für China liegt darin, dass das Lohnniveau niedriger ist als in den ASEAN-Ländern wie Indonesien, Malaysia, Singapur, Philippinen und Thailand. Dies hat zur Folge, dass China in arbeitsintensiven Sektoren wie Textil und Bekleidung einen Wettbewerbsvorteil hat. Zur Absicherung wurden daher die protektionistischen Ausnahmelisten in das Abkommen aufgenommen.

- China hat insgesamt 279 Zolllinien auf der Ausnahmeliste, weniger als Indonesien oder Malaysia. Darunter fallen unter anderem Reis, Mais, Zucker, Öl und Baumwolle, die als

Haupterzeugnisse des chinesischen Agrarsektors sämtlich auf der hochsensitiven Liste bleiben. Weitere Ausnahmen beziehen sich vor allem auf Fahrzeuge wie Autos, Lastwagen und Busse, die als hochsensitive Güter einen hohen Zollschatz behalten, sowie Autoteile und Motoren, die als sensitiv klassifiziert wurden. China ist nach Japan der zweitgrößte Produzent von Fahrzeugen und möchte aufgrund bestehender Überkapazitäten seinen wachsenden Markt erst nach und nach für Importe aus ASEAN öffnen.<sup>29</sup>

- Indonesien, das größte Land Südostasiens, hat 351 verschiedene Produkte von den Liberalisierungen ausgenommen. Es sieht sich mit einer vergleichbaren Wirtschaftsstruktur und der arbeitsintensiven Produktion im direkten Wettbewerb zu China und hat daher besondere Vorbehalte gegen das Abkommen. Indonesiens Textilsektor umfasst rund 1,4 Mio. Arbeitskräfte (20% der Beschäftigten) und mehr als 10% der Wertschöpfung der verarbeitenden Industrie. Er ist somit besonders betroffen von der Billigkonkurrenz aus China, so dass viele Textilprodukte und Schuhe als sensitiv zunächst von der Liberalisierung ausgenommen wurden. Weitere Ausnahmen sind Agrarprodukte wie Reis und Zucker, die als wichtige Agrargüter Indonesiens sogar als hochsensitiv klassifiziert wurden, und Chemierohstoffe wie Viskose und Polyurethane (sensitiv), die in der indonesischen Textil- und Kunststoffindustrie verwandt werden. Gleichzeitig hat Indonesien – wie auch die anderen drei Fahrzeugproduzenten in ASEAN, Thailand, Malaysia und die Philippinen – die Automobilindustrie (Autos, Busse, Lastwagen und Motorräder) auf die Liste der hochsensitiven Güter gesetzt. Somit bleiben die Zölle von 40% auf vollständig aufgebauten Einheiten und von 15% auf vollständig zerlegten Einheiten bestehen. Indonesien will erst die eigene Automobilindustrie stärken, bevor es sich dem Wettbewerb aus China öffnet. Die Importzölle bei den gesamten Ausnahmen liegen zwischen 14 und 44 Prozent.<sup>30</sup>
- Malaysia ist auf der einen Seite reich an natürlichen Ressourcen wie Palmöl, Kautschuk und Erdöl, nach denen in China eine große Nachfrage besteht. Auf der anderen Seite exportiert es auch einfache Fertigwaren und steht somit im intraindustriellen Wettbewerb mit anderen

Niedriglohnländern wie China und Indonesien. Daher finden sich auf der Sensitivliste Malaysias – vergleichbar mit Indonesien – neben Textilprodukten (Hemden, Hosen und Schuhen) auch verarbeitete Produkte wie Kerzen und Plastikflaschen oder auch Maschinen. Daneben hat es wie Indonesien Agrarerzeugnisse (Reis, Milch, Eier), Eisen- und Stahlprodukte sowie seine Automobilindustrie (Fahrzeuge und Autoteile) als hochsensitiv ausgenommen.<sup>31</sup>

- Auch Thailand und die Philippinen haben mit 351 bzw. 346 Ausnahmen viele Zolllinien auf den Ausnahmelisten, die vor allem den Textilsektor (sensitiv), Agrarprodukte und Fahrzeuge (hochsensitiv) betreffen, um sich vor der Konkurrenz aus China zu schützen. In Thailand sind vor allem die Elektro- und Kfz-Industrie volkswirtschaftlich von Bedeutung. Die größte Automobilindustrie der ASEAN-Staaten trägt 10% zum BIP des Landes bei. China zählt bereits zu den wichtigsten Handelspartnern. Auf den Philippinen macht die Elektroindustrie etwa zwei Drittel des Exports aus. China ist dabei der Haupthandelspartner mit 22% Anteil am Export. Der vergrößerte Absatzmarkt bringt große Chancen für beide Länder. Wenn die Zölle im Rahmen der Freihandelszone vollständig abgebaut sind, können gerade Thailand und die Philippinen als Teil logistischer Zuliefererketten in ihren Schlüsselindustrien profitieren.<sup>32</sup>
- Der Stadtstaat Singapur hat hingegen nur zwei Güter auf seiner Ausnahmeliste (Bier und ein lokales Alkoholgetränk »Samsu«). Singapur weist eine – zu China komplementäre – kapital- und wissensintensive Wirtschaftsstruktur auf. Die Hauptexportgüter wie Mikrochips werden von China stark nachgefragt, so dass nur wenig Bedarf besteht, Sektoren von den Liberalisierungen auszunehmen.
- Auch Brunei hat vergleichsweise wenige Ausnahmen, da es vor allem von seinen hohen Erdöl- und Erdgasvorkommen lebt (69% des BIP), die in China nachgefragt werden. Die meisten hochsensitiven Ausnahmen beziehen sich auf Automobile.<sup>33</sup>

Da die meisten Zölle, die im Rahmen des Abkommens abgeschafft wurden, bei rund 5% lagen,

gewinnen die nichttarifären Handelshemmnisse an Bedeutung. Die ASEAN-Mitglieder haben sich in dem Abkommen auch zur Abschaffung quantitativer und nichttarifärer Handelshemmnisse verpflichtet, es werden jedoch weder konkrete Maßnahmen noch ein Zeitplan aufgeführt. Auch das Problem der Korruption<sup>34</sup> und der »Red-Tape«-Barrieren (ausufernde Bürokratie) wird nicht im Abkommen behandelt, obwohl dies zu hohen Transaktionskosten im wirtschaftlichen Alltag dieser Länder führt.

### Dienstleistungen und Investitionen

Neben der Liberalisierung des Warenhandels steht auch die Liberalisierung des Handels mit Dienstleistungen auf der Agenda des Freihandelsabkommens.<sup>35</sup> Die im Jahr 2007 getroffenen Vereinbarungen umfassen gegenseitige Zugeständnisse beim Zugang zum Dienstleistungsmarkt. Dabei soll das Inländerprinzip gelten. China ist unter anderem bereit, seit Januar 2008 den Luftverkehr, Informationsdienstleistungen, Managementberatung, Kultur, ökologische Dienstleistungen und Gebäudedienstleistungen zu liberalisieren.<sup>36</sup> Indonesien liberalisiert im ersten Schritt u. a. das Bau- und Hotelgewerbe; Malaysia den Finanzsektor sowie die Gesundheits- und Informationsdienstleistungen; Thailand den Architektursektor, das Bildungswesen und den Tourismus und die Philippinen Post, Reise- und Energiedienstleistungen. Dabei gibt es jedoch in vielen Branchen spezielle Einschränkungen, die beispielsweise den Ausbildungsstand der Arbeitskräfte oder Eigenkapital bei Joint Ventures betreffen.

Im Bereich der Investitionen verständigten sich die Parteien darauf, geeignete Rahmenbedingungen zu schaffen, die unter anderem die Gleichbehandlung von Investoren oder die Transparenz administrativer Vorschriften vorsehen. Dabei soll ein »Bewusstsein für eine ASEAN-China-Investitionsregion«<sup>37</sup> geschaffen werden. Im Bereich der Investitionen wurden im Abkommen Ausnahmen für Thailand und die Philippinen festgelegt. In Thailand muss jeder Investor durch staatliche Autoritäten geprüft werden (Artikel 3). Die Philippinen behalten sich hingegen vor, Investoren unter Berücksichtigung auf das Commonwealth Gesetz 108 abzulehnen, das die Umgehung nationaler



Gesetze wie die Vortäuschung eines Kapitalstocks unter Strafe stellt (Artikel 15).<sup>38</sup>

### 3. Bewertung

Das ACFTA ist eines der ambitioniertesten Abkommen in der Region. Es ist beachtlich, dass es die ASEAN-Staaten und China geschafft haben, sich auf ein Freihandelsabkommen zu einigen. So wurden tatsächlich die Zölle auf 90% aller Zolllinien abgeschafft, ohne dass diese Liberalisierungen durch strenge Ursprungsregeln wieder eingeschränkt wurden. Allerdings spielten die Partikularinteressen in den Verhandlungen durchaus eine wichtige Rolle, was sich unter anderem in der langen Liste der Ausnahmen bemerkbar macht. Vor allem die Automobilindustrie bleibt durch ihren Status als hochsensitiv für lange Zeit durch hohe Schutzzölle abgeschirmt (50% bis 2015 ohne weitere Reduktionsverpflichtungen). Auch wichtige Agrarprodukte sind hochsensitiv, während die Textilindustrie und andere Halbwaren als sensitiv deklariert wurden. Maschinen und Motoren stehen ebenfalls teilweise auf der Sensitivliste. Hier müssen die Zölle bis 2018 auf 5% sinken; es gilt jedoch abzuwarten, ob dies tatsächlich auch umgesetzt wird. Zusätzlich gibt es keine Zeitpläne für die Abschaffung von nichttarifären Handelshemmnissen, die angesichts ihrer negativen Auswirkungen in Südostasien gerade als Problem identifiziert und abgebaut werden müssten. Zentrale Probleme wie Korruption oder zu hohe Bürokratie werden nicht angegangen (Handelserleichterungen).

Ein weiteres Problem besteht darin, dass ASEAN gleichzeitig über Freihandelsabkommen mit Japan, Südkorea, Indien, Australien und Neuseeland verhandelt. Dabei liegt die Gefahr des »Spaghetti Bowls« nahe. Es wird schwierig sein, diese unterschiedlichen Freihandelszonen mit ihren unterschiedlichen Liberalisierungen und Ausnahmen zu koordinieren.

## III. EU-ASEAN

Mit der »Global Europe«-Strategie von Oktober 2006 setzt die EU nun vermehrt auf so genannte neue Freihandelsabkommen. Als Zielländer wurden

dabei aufgrund ihres Marktpotenzials unter anderem Südkorea, Indien und die ASEAN-Region als Partner ausgewählt. Südkorea und ASEAN standen zusätzlich im Fokus der EU, da Wettbewerber (China, USA und Japan) bereits Verhandlungen über eine Freihandelszone begonnen hatten. Die EU kann somit als Nachzügler in den Bemühungen um Handelsliberalisierung auf den asiatischen Märkten gesehen werden.

Das Freihandelsabkommen mit Südkorea konnte im Oktober 2009 abgeschlossen werden; es bleibt jedoch fraglich, wie das Europäische Parlament darüber entscheidet. Das nächste Abkommen soll Ende 2010 mit Indien abgeschlossen werden. Allerdings hat die indische Regierung bereits deutlich gemacht, dass sie die Aufnahme von internationalen Arbeits- und Umweltstandards in die Verhandlungen ablehnt, die ein wichtiger Teil der europäischen Verhandlungsstrategie sind. Auch in den Verhandlungen über ein regionales Freihandelsabkommen zwischen ASEAN (ohne Myanmar und mit einem Sonderstatus für Laos und Kambodscha) und EU gab es Probleme. Da kaum Fortschritte zu verzeichnen waren, wurden die Verhandlungen über eine Freihandelszone schließlich im März 2009 ausgesetzt.<sup>39</sup> Im Dezember entschied daraufhin die Europäische Kommission, Gespräche über ein bilaterales Freihandelsabkommen mit Singapur aufzunehmen und im März 2010 wurden Gespräche mit Vietnam vereinbart. Wie kam es zu dieser Entwicklung und was unterscheidet sie von dem Abkommen Chinas mit ASEAN?

### 1. Handelsbeziehungen zwischen EU und ASEAN

Die ASEAN-Staaten zusammen genommen bilden den fünftwichtigsten Handelspartner der EU27. 2008 machte der bilaterale Handel 135 Mrd. Euro aus. Im Jahr 2008 exportierte die EU 4,3% ihrer Waren im Wert von 56 Mrd. Euro in die ASEAN-Staaten.<sup>40</sup> Den Hauptanteil der ausgeführten Waren machen Maschinen und Fahrzeuge (44%) aus. Die wichtigsten Handelspartner der EU innerhalb von ASEAN sind Singapur und Malaysia, auf die im Jahr 2008 60% der EU-Exporte in die Region entfielen. Dabei ist Singapur mit einem Anteil von 40% an den EU-Exporten (22 Mrd. Euro) der

dominierende Außenhandelspartner. Im Jahr 2008 stammten 28% aller EU-Exporte nach ASEAN im Wert von 15 Mrd. Euro aus Deutschland. Darunter befanden sich vor allem Maschinenbauerzeugnisse, Elektronikgüter und Fahrzeuge. Daher könnte gerade Deutschland von einer Liberalisierung des Handels mit ASEAN profitieren. Beim Import betrug der Anteil der ASEAN-Einfuhren in die EU27 5,1% (2008). Hierbei handelt es sich vor allem um Maschinen (27%), Textilerzeugnisse (11%) und Chemikalien (8%).<sup>41</sup>

Die EU27 ist der zweitgrößte Außenhandelspartner für die ASEAN-Länder, nach Japan und vor China und den USA. Im Jahr 2008 entfielen 12% des Handels der ASEAN-Mitglieder auf die EU27. China ist für 11% des Außenhandels verantwortlich und damit ähnlich gegenüber ASEAN positioniert wie die EU. Die EU weist jedoch ein Außenhandelsdefizit mit ASEAN auf, während China einen Überschuss verzeichnet. Die EU ist allerdings bei weitem der größte Investor in ASEAN mit 27% aller FDI (2008). Singapur zieht dabei die überwiegende Mehrheit an Investitionen an.<sup>42</sup>

## 2. Verhandlungen über Freihandelsabkommen mit ASEAN, Singapur und Vietnam

Im Juli 2003 wurde die »Trans-Regional EU-ASEAN Trade Initiative« (TREATI) als zentrales Element der Kommissionsinitiative über eine »Neue Partnerschaft mit Südostasien« ins Leben gerufen. Ziel war es, durch Dialog und regulatorische Zusammenarbeit die bilateralen Handels- und Investitionsbeziehungen zwischen den Handelspartnern fördern.<sup>43</sup> Im Mittelpunkt sollten die nichttarifären Handelshemmnisse zwischen den Handelspartnern stehen, wie sanitäre und phytosanitäre Standards bei Agrar- und Fischereiprodukten, Industriestandards und technische Handelsbarrieren für Elektroartikel, sowie Forstwirtschaft und Holzprodukte. Als Querschnittsthemen sollten die Bereiche Handelserleichterung und Investitionen besprochen werden. Ziel von TREATI war es, die Kooperation zwischen den Handelspartnern langsam zu vertiefen, vom anfänglichen Informationsaustausch bis hin zu regulatorischen Verpflichtungen.<sup>44</sup> Aus den TREATI-Bestrebungen resultierten schließlich Workshops

und Seminare in den genannten Bereichen. Bei dieser Agenda wurden jedoch für die EU wichtige Bereiche wie strenge Regeln zum Schutz geistigen Eigentums (TRIPS) nicht abgedeckt.

2005 wurde schließlich vom damaligen EU-Handelskommissar Peter Mandelson und den Wirtschaftsministern der ASEAN-Staaten eine »Vision Group« mit hochrangigen Wirtschaftsexperten ins Leben gerufen, die die Möglichkeit von neuen Initiativen – inklusive eines Freihandelsabkommens – überprüfen sollte.<sup>45</sup> Ihre Beurteilung fiel positiv aus, da nach Ansicht der Experten besonders die Liberalisierung des Handels mit Dienstleistungen positive Wohlfahrtseffekte generieren würde. Im Oktober 2006 wurde ASEAN schließlich im Rahmen der »Global Europe«-Initiative als Priorität zum Abschluss eines Freihandelsabkommens eingestuft. Daraufhin befähigte der Rat im April 2007 die Europäische Kommission, mit den ASEAN-Staaten Verhandlungen über eine Freihandelszone aufzunehmen. Ziel war eine umfassende Liberalisierung, die auch WTO-plus-Themen beinhalten sollte. In den darauffolgenden Verhandlungsrunden wurden sechs Expertengruppen eingerichtet für Dienstleistungen und Investitionen, Ursprungsregeln, sanitäre und phytosanitäre Standards, technische Handelsbarrieren, Zollabfertigungs- und Handelserleichterungen sowie Streitschlichtung.<sup>46</sup>

Aufgrund der nur zähen Verhandlungsfortschritte wurde auf dem siebten Treffen des Ausschusses zur EU-ASEAN-Freihandelszone in Kuala Lumpur Anfang März 2009 beschlossen, die Verhandlungen bis auf weiteres auszusetzen. Für viele ASEAN-Staaten war es unmöglich, die umfassenden Liberalisierungsziele der EU für die Region als Ganzes umzusetzen. Des Weiteren konnte sich die EU mit ihrer Forderung nach Einhaltung der Menschenrechte in Myanmar nicht gegen die Geschlossenheit der ASEAN-Staaten durchsetzen. Daraufhin einigten sich die EU-Staaten im Dezember 2009, den regionalen Ansatz aufzugeben und mit einzelnen ASEAN-Ländern bilaterale Verhandlungen über ein Freihandelsabkommen aufzunehmen. Diese Abkommen sollen als Bausteine für ein regionales Abkommen mit allen ASEAN-Staaten dienen. Zunächst wurden bilaterale Verhandlungen mit Singapur über ein umfassendes Freihandelsab-

kommen aufgenommen; die erste Verhandlungsrunde fand bereits Anfang März 2010 statt. Dabei wurden sämtliche WTO-plus-Themen, die im Rahmen des regionalen Abkommens zwischen ASEAN und EU verhandelt werden sollten, beibehalten. Im Zentrum der Diskussion standen die Themen Warenhandel, Ursprungsregeln, Schutzmaßnahmen im Handel (trade remedies), Dienstleistungen, Investitionen, TRIPS, sanitäre und phytosanitäre Standards, technische Handelsbarrieren, Wettbewerbsregeln, nachhaltige Entwicklung und Streit-schlichtung. Die zweite Verhandlungsrunde fand vom 31. Mai bis zum 4. Juni 2010 in Brüssel statt. EU-Handelskommissar Karel De Gucht betonte, dass das Abkommen mit Singapur ein wichtiger Ausgangspunkt für die Annäherung an die asiatische Region sei. Singapur soll als Einfallstor zum gesamten ASEAN-Markt dienen.<sup>47</sup>

Singapur bietet sich insofern als erster Verhandlungspartner für die EU an, als es der größte Handelspartner der EU innerhalb der Region ist. Zusätzlich gibt es bereits zum jetzigen Zeitpunkt sehr enge Investitionsbeziehungen. Singapur ist das mit Abstand ambitionierteste Land unter den ASEAN-Staaten und bereit, über WTO-plus-Themen zu verhandeln, die für andere ASEAN-Staaten möglicherweise ein Problem darstellen. Es nahm bereits im Abkommen mit China (ACFTA) die wenigsten Güter von der Liberalisierung aus. Die sehr offene Volkswirtschaft ist exportorientiert und verfügt bereits über Freihandelsabkommen mit China, Japan, Südkorea, Australien und den USA.<sup>48</sup> Das Land unterscheidet sich auch wirtschaftlich vom Rest der ASEAN-Staaten: Das BIP pro Kopf (2009: 38 972 Dollar) ist vergleichbar mit dem Japans.<sup>49</sup> Auch der Anteil des Dienstleistungssektors (v.a. Finanzdienstleistungen) ist mit 73% wesentlich höher als bei Ländern wie Indonesien (38%) oder Thailand (44%). Singapur ist bereits heute einer der größten Dienstleistungshandelspartner der EU, die sich durch Liberalisierungen in diesem Bereich ein enormes Wachstumspotenzial erhofft.

In einem nächsten Schritt kündigte Kommissar De Gucht Anfang März 2010 an, bilaterale Verhandlungen mit Vietnam zu beginnen, da das Land großes Interesse an einem solchen Abkommen bekundet hatte. Auch in diesem Falle ist das Man-

dat der EU für die Verhandlungen identisch: Es sollen auch hier ehrgeizige WTO-plus-Themen verfolgt werden. So bleibt die Breite der Themen bei allen Verhandlungen zwischen der EU und einzelnen ASEAN-Staaten gleich; das Entwicklungsstadium soll dann über Laufzeiten und Übergangsfristen berücksichtigt werden. Ziel ist es somit, mit dem gleichen Level an Ambitionen einzelne Abkommen mit den ASEAN-Staaten zu schließen und auf diesem Wege zu einem regionalen Abkommen zu gelangen. Als Vorbild könnte Japan dienen, das mit allen ASEAN-Staaten bilaterale Abkommen geschlossen hat sowie mit dem ASEAN-Verbund als ganzes.

Innerhalb der ASEAN-Region ist Vietnam der fünftwichtigste Handelspartner der EU27 mit einem bilateralen Warenhandel von rund 12 Mrd. Euro.<sup>50</sup> Es gehört zu den wirtschaftlich dynamischen Ländern mit einem jahresdurchschnittlichen BIP Wachstum von fast acht Prozent (2003–2008) und kann somit zu den asiatischen Tigerstaaten gezählt werden. Selbst im Krisenjahr 2009 schaffte Vietnam ein Wachstum von 5,3 Prozent. Nach IWF-Schätzungen soll die vietnamesische Volkswirtschaft bereits 2012/13 mit einem BIP-Wachstum von 7% wieder das Vorkrisenniveau erreichen.<sup>51</sup> Mit steigendem Wohlstand wird auch die Nachfrage nach qualitativ hochwertigen Gütern aus Europa zunehmen. Vietnam hat vor allem Bedarf an industriellen Maschinen und High-Tech-Equipment. Nicht zuletzt aufgrund seines Arbeitskräftepotenzials ist die Volkswirtschaft attraktiv für FDI. In Vietnam sind mehr als die Hälfte der 85 Millionen Menschen unter 30 Jahre.<sup>52</sup> Dabei wächst langsam eine kaufkräftige Mittelschicht heran.

Des Weiteren gibt es bereits erste Signale, dass Malaysia Interesse hat, als nächstes Land mit der EU über ein Freihandelsabkommen zu verhandeln.

### 3. Vergleich mit ACFTA

China und die EU haben beide die Wachstumspotenziale von ASEAN erkannt und erwarten wirtschaftliche Vorteile von der Gründung einer Freihandelszone mit der Region. Beide Verhandlungspartner sahen sich dabei mit den gleichen Problemen konfrontiert: der Heterogenität der

ASEAN-Staaten und der daraus resultierenden Schwierigkeiten bei Verhandlungen.<sup>53</sup> In der Folge haben die EU und China unterschiedliche Liberalisierungsansätze gewählt. Die Ansätze unterscheiden sich primär in drei Punkten: der Vorgehensweise, der Struktur der Handelsbeziehungen und in den Zielen.

(1) Die Vorgehensweise Chinas erfolgte schrittweise: Im Jahr 2004 stand die Liberalisierung des Warenhandels auf der Agenda, 2007 folgte die Liberalisierung des Dienstleistungshandels und 2009 das Abkommen über Rahmenbedingungen für Investitionen. Seit Dezember 2009 bestehen zudem Absichtserklärungen in den Bereichen geistiges Eigentum, technische Regulierungen und Industriestandards.<sup>54</sup> Die Freihandelszone konzentriert sich auf den Zollabbau (mit Ausnahmelisten), während andere Themen wie Dienstleistungen oder Investitionen recht vage bleiben. Außerdem nahm China eine explizite Differenzierung zwischen den ASEAN-Staaten vor: Einerseits erfolgte die Trennung in die etablierten ASEAN6 und die neueren ASEAN4-Staaten, zudem wurde die Möglichkeit individueller Regelungen eingeräumt. Damit versuchte China, die vorhandenen Unterschiede zwischen den ASEAN-Staaten zu berücksichtigen. Die Teilnahme aller ASEAN-Staaten wurde – um den Preis von Ausnahmeregelungen und individuellen Zeitplänen – in Kauf genommen.<sup>55</sup>

Im Gegensatz dazu sucht die EU wie auch die USA umfassende Abkommen mit ASEAN und nahm von Beginn an alle angestrebten Punkte mit allen ASEAN-Staaten auf eine Verhandlungsagenda. So standen neben einer umfassenden Liberalisierung des Waren- und Dienstleistungssektors zahlreiche WTO-plus-Themen auf der Agenda. Selbst zwischen den ASEAN-Staaten herrscht Uneinigkeit über diese Themen. Dadurch rückte eine zeitnahe Einigung mit den verschiedenen Positionen der ASEAN-Mitglieder in weite Ferne. Die Verhandlungen zwischen EU und ASEAN als Region sind somit vorläufig gescheitert.

(2) Die Struktur der Handelsbeziehungen zwischen China und ASEAN bzw. der EU und ASEAN ist unterschiedlich und wirkte sich auf die Behandlung und ggf. Priorisierung der Verhandlungspartner aus. Chinas Struktur der Handelsbeziehungen mit den

ASEAN-Ländern ist relativ gleichmäßig, d. h. China verfügt über ähnliche Handelsbeziehungen mit den ASEAN-Staaten, ohne eine starke Priorisierung vorzunehmen.<sup>56</sup> China hatte daher ein Interesse, die Liberalisierung vieler ASEAN-Staaten zu forcieren. So kann es von Ressourcen aus Brunei und Malaysia oder von den Konsumgütermärkten Thailands und Indonesiens profitieren.

Demgegenüber ist die Handelsstruktur der EU mit ASEAN asymmetrisch: Die EU unterhält zum überwiegenden Teil Handelsbeziehungen mit Singapur und Malaysia. Das spiegelt sich auch in der Wahrnehmung der ASEAN-Staaten wider: Eine empirische Studie aus dem Jahr 2008 hat ergeben, dass die EU nicht von allen ASEAN-Ländern als ein wichtiger Handelspartner wahrgenommen wird.<sup>57</sup> Dies führt dazu, dass die Kosten der Verhandlung (Zeit, Zugeständnisse) mit allen ASEAN-Mitgliedern deutlich höher sind als bei einer Einigung auf bilateraler Ebene. Daher entschloss sich die EU, von einer regionalen Freihandelszone zunächst abzusehen und auf bilateraler Ebene zu verhandeln.

(3) Zuletzt variieren die angestrebten Ziele der EU und Chinas gegenüber den ASEAN-Staaten. China konzentriert sich im Rahmen des Abkommens auf handelspolitische Themen, auch wenn dies vor dem Hintergrund der strategischen politischen und ökonomischen Einflussnahme in der Region geschieht. Die EU will hingegen mehr Themen ansprechen, die auch über den Regulierungsbereich der WTO hinausgehen. So sollen parallel zu den Handelsverhandlungen auch politische Themen verfolgt werden, die u. a. Menschenrechte, Arbeits- und Umweltstandards oder Massenvernichtungswaffen umfassen und zusammen mit den handelspolitischen Themen abgeschlossen werden müssen. Hierbei regt sich jedoch – ähnlich wie im Fall von Indien – Widerstand in der Region. Diese politischen Themen erschweren somit den erfolgreichen Verlauf der Verhandlungen.

#### 4. Bewertung

Die EU und China haben unterschiedliche Wege gewählt, um den Handel mit den ASEAN-Staaten zu liberalisieren. China hat erfolgreich die gesamte Region eingebunden und konnte die Verhand-

lungen mit ASEAN abschließen, wenn auch auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner mit zahlreichen Ausnahmeregelungen. Die EU versucht hingegen, einzelne Abkommen mit ASEAN-Staaten zu schließen, die als Baustein für ein gesamtes Abkommen mit der Region dienen sollen. Dabei stellt sich jedoch die Frage, ob die EU mit ihrem umfassenden Anspruch, der gleichzeitig auch politische Themen beinhaltet, erfolgreich sein kann. Das Abkommen mit Singapur wird höchstwahrscheinlich am einfachsten abzuschließen sein, da Singapur als sehr offene Volkswirtschaft mit hohem Dienstleistungs- und Technologieanteil grundsätzlich für Freihandelsbestrebungen eintritt. Doch auch Singapur hat sich schon dagegen ausgesprochen, dass die EU mit ihren Handelsabkommen versucht, westliche Werte zu exportieren. Mit den weniger entwickelten ASEAN-Staaten wird es noch schwieriger, die zahlreichen WTO-plus-Themen umzusetzen. China verfügt somit über einen zeitlichen Verhandlungsvorsprung mit ASEAN gegenüber der EU. Welche Vorgehensweise vernünftiger war, werden die Entwicklungen der Freihandelszone ACFTA und die bilateralen Verhandlungen der EU zeigen. Das Ergebnis hängt auch von den internen Entwicklungen der ASEAN-Region ab. Zum jetzigen Zeitpunkt scheint die EU jedoch ins Hintertreffen geraten zu sein.

Stellt die Umsetzung der ACFTA bereits einen Nachteil für die EU dar? Verliert sie an Wettbewerbsfähigkeit in der Region? Grundsätzlich ja, da 90% aller Zolllinien auf Null gesenkt wurden, während die Europäer teilweise hohen Zollmauern gegenüberstehen. Allerdings sind für die EU und Deutschland wichtige Sektoren wie Automobile oder Maschinenbau in ACFTA als hochsensitiv oder sensitiv deklariert und werden noch einige Zeit weiter durch hohe Zollmauern geschützt bleiben.

#### IV. Bau- oder Stolpersteine für die multilaterale Liberalisierung?

Die regionalen Handelsabkommen ACFTA und EU-ASEAN sind nur zwei aus einer Vielzahl von neuen Handelsverträgen weltweit. Jenseits der für jedes Land individuellen ökonomischen und poli-

tischen Gründe für diese Abkommen muss sich der Blick auch über den nationalen Horizont hinaus auf die globalen ordnungspolitischen Implikationen des neuen Bilateralismus richten.

Insbesondere ist dabei die Frage zu stellen, ob bilaterale Handelsabkommen die multilaterale Einigung im Rahmen der WTO befördern oder behindern. Dieser Aspekt wird unter dem Stichwort »Big Regionalism« sehr facettenreich diskutiert, kann hier aber nur in seinen wesentlichen Argumenten wiedergegeben werden.<sup>58</sup>

Insgesamt spricht vieles dafür, dass der neue Bilateralismus per saldo die multilaterale Liberalisierung behindert oder wie Bhagwati metaphorisch sagt, dass bilaterale Handelsabkommen wie Termiten das multilaterale Handelssystem immer mehr aushöhlen.<sup>59</sup> Damit droht auch von dieser Front eine Gefahr für die Doha-Runde und mittelfristig möglicherweise auch für das bestehende Regelwerk der WTO, das als Rückgrat eines verlässlichen Welt Handels zu leicht als selbstverständlich angesehen werden könnte.

#### 1. Argumente und Probleme der Bausteinthese

Ein wichtiges Argument für die Bausteinthese liegt darin, dass ein bilaterales Abkommen für die heimischen Industriezweige, die auf der Importseite mit Anbietern aus dem Partnerland konkurrieren, mehr Konkurrenz bedeutet und diese entweder effizienter werden oder sie schrumpfen lässt. Damit verbindet sich die Hoffnung, dass der politische Einfluss der so genannten Importsubstitutionsindustrie gegen eine multilaterale Liberalisierung geringer wird. Dafür hat sich (nach Baldwin) der Fachterminus Juggernaut-Effekt (von englisch: juggernaut als »powerful force«) eingebürgert, demgemäß sich die Liberalisierung quasi unaufhaltbar immer weiter vorarbeitet.

Das gilt besonders für Nord-Süd-Handelsabkommen und mit Blick auf Entwicklungsländer. So sanken etwa in Mexiko – trotz hoher MFN-Zölle – die Preise der Importbranchen stark, weil – bei niedrigeren MFN-Zöllen in den USA – der stärkere Wettbewerbsdruck in den USA dort zu niedrigen Preisen



für handelbare Güter führte und dies aufgrund der Zollfreiheit im Rahmen von NAFTA auf die mexikanischen Preise durchschlug. Da die MFN-Zölle so kaum noch eine Schutzwirkung entfalteten, verringerte sich der Widerstand der mexikanischen Importbranchen gegen eine multilaterale Liberalisierung.<sup>60</sup>

Demgegenüber relativiert das Beispiel der Agrarindustrie dieses Argument. So haben die EU (und viele andere Staaten) vor allem die sensitiven Sektoren der Agrarindustrie in bilateralen Abkommen oft von Zollsenkungen ausgenommen und so den Anpassungsdruck verringert. Darüber hinaus kann nicht erwartet werden, dass Agrarsubventionen in bilateralen Abkommen abgebaut werden, da ein solcher Schritt auch allen Drittstaaten zugute kommen würde; hier kann ein Fortschritt allein auf dem multilateralen Weg erzielt werden. Alles in allem spricht wenig dafür, dass der ohnehin sehr starke Lobbyeinfluss der Agrarprotektionisten in vielen Ländern und gerade auch der EU, der die Doha-Runde immer wieder entscheidend gebremst hat, durch bilaterale Handelsabkommen nennenswert geschwächt wird.

Gemäß einem weiteren Baustein-Argument können bilaterale Handelsabkommen unter wirtschaftlich sehr wichtigen Ländern Drittstaaten dazu bringen, stärker auf die multilaterale Einigung zu drängen, um das Ausmaß der Diskriminierung gegen sie zu mindern. Bergsten nennt dies das Prinzip der »competitive liberalisation«.<sup>61</sup> In der länger zurück liegenden Vergangenheit dürfte dies in der Tat eine Rolle gespielt haben, etwa als Anreiz für die USA, sich multilateral zu engagieren, um die Handelsumlenkung durch die EG in den sechziger bis achtziger Jahren zu konterkarieren. Oder für die EU, die durch die Gründung der NAFTA Anfang der neunziger Jahre einen Anreiz hatte, ihre Blockadehaltung in der Uruguay-Runde aufzugeben. Doch nach dem Aufkommen des Bilateralismus und des Wettlaufs um die Märkte scheinen heute bilaterale Abkommen nicht mehr die multilaterale Liberalisierung zu fördern, sondern weitere bilaterale Handelsverträge. So ist auch die EU aufgrund der Wettbewerbssituation (USA, China und Japan) daran interessiert, vor allem mit asiatischen Staaten bilaterale Abkommen zu schließen, auch wenn das letztlich auf Kosten der Doha-Runde geht.

Damit verliert auch das Argument an Bedeutung, dass die Existenz von regionalen Handelsabkommen (wie EU, EFTA, NAFTA) seit den sechziger Jahren generell eine positive Rolle spielte und es sogar im Zuge der Juggernaut- und Dominoeffekte ein produktives Miteinander gegeben hat, bei dem sich regionale und multilaterale Liberalisierung Hand in Hand entwickelten.<sup>62</sup>

## 2. Argumente für die Stolpersteinthese

Als Stolpersteine für die multilaterale Liberalisierung wirken bilaterale Handelsverträge dagegen in mehrfacher Hinsicht. Erstens lässt sich dies aus einer polit-ökonomischen Perspektive zeigen. Der auf mehr Marktzugang im Ausland zielende Lobbydruck der Exportindustrien spielt für die Handelsliberalisierung polit-ökonomisch eine zentrale Rolle. Exporteure wirken dabei als Gegengewicht zum Liberalisierungswiderstand des Agrarsektors und anderer importsostituierender Industrien. Denn mehr Marktzugang im Ausland ist im Zuge der Reziprozität nur gegen Liberalisierungszugeständnisse des eigenen Landes zu erreichen. Handelspolitiker wägen folglich beide Interessen gegeneinander ab. Je stärker der Lobbydruck der Exportindustrie, desto höher dürften tendenziell die Zugeständnisse sein, die die Handelspolitiker den bremsenden Branchen abverlangen. Entscheidend ist hier: Bilaterale oder regionale Handelsabkommen können den Lobbydruck der Exportbranchen für die multilaterale Liberalisierung entscheidend schwächen.<sup>63</sup>

- Sie schaffen mit den »künstlichen« Wettbewerbsvorteilen gegenüber Drittländern Besitzstände für die Exportindustrien, die durch eine multilaterale Liberalisierung reduziert würden. Dagegen wehren sich die profitierenden Länder und Branchen naturgemäß. Dies wird mit Blick auf die armen Entwicklungsländer – allen voran die AKP-Staaten – unter dem Stichwort Präferenzerosion diskutiert, ist aber auch für jedes andere Abkommen relevant. Die Widerstände gegen eine multilaterale Liberalisierung sind dann besonders hoch, wenn wichtige Wettbewerber noch kein Abkommen mit dem betreffenden Handelspartner haben. Wenn es etwa der EU gelänge, als erstem großen Industrieland mit Indien ein bilaterales Handelsabkommen

- zu schließen, dürften die davon profitierenden EU-Exporteure einem multilateralen Abkommen kritischer gegenüberstehen, da Indien seine Handelsbarrieren damit auch gegenüber den übrigen WTO-Mitgliedern senken würde. Ähnliches gilt für Südafrika, mit dem die EU als einziges Industrieland ein Handelsabkommen hat.
- Auch für die nahe Zukunft avisierte bilaterale Handelsabkommen können der multilateralen Liberalisierung schaden, denn sie offerieren neuen Marktzugang für die Exportindustrien. Wenn die Handelspolitik bilaterale Abkommen in ihre Strategie einschließt, wird sich daher die Lobbyarbeit der Exportbranchen für die multilaterale Liberalisierung verringern. In der Tat hört man immer wieder von erfahrenen Verhandlungsführern in Brüssel und Genf, dass die europäische Exportindustrie im Laufe der Uruguay-Runde einen deutlich stärkeren Druck entfaltet habe als in jüngerer Zeit. Damit gab es in der EU ein zu geringes Gegengewicht gegen die Interessen der Agrarprotektionisten. Dies ist insofern besonders abträglich für die Doha-Runde, weil hier das Agrardossier von den Entwicklungs- und Schwellenländern (sowie den USA) in den Vordergrund gerückt wurde. Aus deren Sicht haben nicht ausreichende Zugeständnisse beim Agrarprotektionismus der EU (und anderer Länder) daher dazu beigetragen, dass die Schwellenländer aus Sicht der EU-Exportindustrie nur geringe Zugeständnisse bei Industriewaren (NAMA) und Dienstleistungen (GATS) machen. Die Aussicht auf neuen Marktzugang durch bilaterale Handelsabkommen für die Exportwirtschaft hat auf diese Weise die Doha-Runde sicherlich gebremst.

Zweitens sind bilaterale Abkommen gerade aus Sicht der großen Wirtschaftsnationen wie der EU und der USA attraktiver, weil sie hier mit dem Zugang zu ihrem großen Markt wuchern und somit von den meist wesentlich kleineren Partnerländern oft größere Liberalisierungen erreichen als auf dem multilateralen Weg. Insofern können bilaterale Handelsabkommen auch politisch als Machtinstrumente eingesetzt werden.

Drittens besteht gerade auch mit Blick auf das zuvor geschilderte Argument bei der außen- oder

machtpolitischen Nutzung von bilateralen Handelsabkommen für die Industriestaaten ein Anreiz, multilaterale Zollzugeständnisse zurückzuhalten. Diese können dann den bilateralen Partnern gewährt werden, etwa um in diesen Ländern höhere Arbeits- und Sozialstandards oder eine bessere Terror- oder Drogenbekämpfung zu erreichen. Auch der entwicklungspolitische Ansatz der EU gegenüber den AKP-Staaten beruht mit darauf, diesen Ländern Zollpräferenzen einzuräumen, was durch die multilaterale Liberalisierung erschwert würde.

Viertens droht eine Gefahr für das bestehende multilaterale Handelsregelsystem, wenn bilaterale Abkommen dazu führen, dass die WTO zunehmend umgangen wird. Dies erscheint beispielsweise mit Blick auf schnellere bilaterale Streitschlichtungsmechanismen, wie sie die EU und Südkorea vereinbart hat, von hoher aktueller Relevanz.

### 3. WTO-plus-Themen und die Bau- oder Stolpersteinfrage

Bei »neuen« Handelsthemen wie etwa bei Dienstleistungen und Produktstandards, bei denen sich in der Doha-Runde wohl nur wenig bewegen wird, sowie bei den »Singapur-Themen« Investitionen, Wettbewerb und öffentliches Auftragswesen, die seit 2003 in Genf nicht mehr verhandelt werden, bieten bilaterale Handelsabkommen zunächst die Chance, wesentlich über die WTO-Regeln hinauszugehen.<sup>64</sup> Daher ist auch oft von WTO-plus-Themen die Rede.

Hier scheinen Bilateralismus und Multilateralismus Hand in Hand zu gehen, da neue bilaterale Handelsabkommen den Weg für eine spätere multilaterale Einigung bereiten können. Etwa,

- weil die bislang geschützten Industrien schrumpfen und somit weniger Lobbydruck ausüben können,
- weil Entwicklungs- und Schwellenländer positive Erfahrungen mit der Liberalisierung machen, da ihre Wirtschaft durch einen effizienteren Dienstleistungssektor oder eine bessere Wettbewerbspolitik produktiver wird – eine Wirkung, die durch die multilaterale Liberalisierung noch verstärkt würde, weil sie den Wett-

bewerb unter den effizientesten ausländischen Anbietern ermöglicht,

- weil es zu einer generellen Deregulierung kommen kann, die sich auch für Drittstaaten positiv auswirkt,<sup>65</sup>
- oder weil verschiedene Liberalisierungswege in einem institutionellen Wettbewerb miteinander getestet werden, von denen sich später die besten auf multilateraler Ebene implementieren lassen.

Dies sind zweifellos recht starke Argumente. Doch auch bei den WTO-plus-Themen drohen wichtige Nachteile für die multilaterale Liberalisierung.

- Auch hier droht die Gefahr, dass Branchen, die von den bestehenden bilateralen Handelsabkommen profitieren, gegen die drohende Präferenzerosion opponieren, etwa wenn ihnen einseitige Zugeständnisse bei Niederlassungsrechten, öffentlichen Ausschreibungen oder der gegenseitigen Anerkennung von Produktstandards (und diesbezüglichen Prüfverfahren) gegeben wurden.
- Ebenso schwächen durch avisierte bilaterale Handelsabkommen in Aussicht gestellte Vorteile bei WTO-plus-Themen den Anreiz der Exportbranchen, für die multilaterale Liberalisierung intensive Lobbyarbeit zu leisten, was im Gegenzug protektionistischen Interessen in der EU ein Übergewicht zu geben droht.
- Darüber hinaus besteht auch hier der Anreiz für Entwicklungs- und Schwellenländer, im multilateralen Kontext Zugeständnisse zurückzuhalten, um sie bei bilateralen Handelsabkommen gegen möglichst hohe Zugeständnisse der Gegenseite zu vermarkten. Oder damit die Entwicklungs- und Schwellenländer bei Nord-Süd-Abkommen, bei denen sie wegen der Übermacht der Industriestaaten meist asymmetrische Zugeständnisse machen müssen, ein ausreichendes Potenzial an vertretbaren Zugeständnissen haben, aus dem sie schöpfen können. Tatsächlich haben viele Schwellenländer bei bilateralen Abkommen im Dienstleistungshandel deutlich höhere Zugeständnisse gemacht als in Genf.<sup>66</sup>
- Schließlich kann das Argument kritisch hinterfragt werden, im institutionellen Wettbewerb

über Regelungen von WTO-plus-Themen würde der Weg für die multilaterale Liberalisierung bereitet. Denn es ist durchaus denkbar, dass – etwa bei unterschiedlichen Ansätzen über Produktstandards – die bilateralen Abkommen in eine Sackgasse führen, weil unterschiedliche Regeln sich später auf multilateraler Ebene nicht oder nur sehr schwer vereinheitlichen lassen.

Alles in allem ist die Bilanz mit Blick auf die Bau- oder Stolpersteindebatte bei WTO-plus-Themen sicherlich besser als bei präferenziellen Zollsenkungen. Doch ist es eine gefährliche Illusion zu glauben, bilaterale Handelsabkommen über WTO-plus-Themen würden die multilaterale Liberalisierung nicht ebenfalls behindern können.

## V. Empfehlungen für die EU-Handelspolitik

### 1. Reformen zur Multilateralisierung von bilateralen Handelsabkommen

Die Debatte über die Nachteile von bilateralen Handelsabkommen mag müßig erscheinen, wenn man bedenkt, dass der Bilateralismus nicht aufhaltbar ist.<sup>67</sup> Doch zeigt sie auf, wie nötig Reformen sind, um diese Nachteile zu mindern, gerade auch wenn man die Existenz und anhaltende Verbreitung bilateraler Handelsabkommen notgedrungen hinnimmt. Es geht in erster Linie darum, die kostensteigernden Effekte des »Spaghetti-Bowls« zu reduzieren und Wege zu suchen, wie der Bilateralismus nicht zur Sackgasse wird, sondern multilateralisiert werden kann. Die EU sollte sich daher mit ihrem großen Gewicht in der internationalen Handelspolitik entschieden für Reformen entlang der im Folgenden aufgezeigten Linie<sup>68</sup> einsetzen und damit für eine ordnungspolitisch motivierte Korrektur der multilateralen Handelsarchitektur.

Um die Auswirkungen des »Spaghetti-Bowls« auf die Transaktionskosten des Handels zu mindern, geht es in erster Linie darum, den Umgang mit Ursprungsregeln zu vereinfachen. Idealerweise sollten sich alle WTO-Mitglieder dazu bereit fin-



den, die handelshemmende Wirkung zu begrenzen. Dies erscheint allerdings nicht sehr wahrscheinlich, da Ursprungsregeln – auch aufgrund von Lobbyinteressen – zuweilen gerade für protektionistische Zwecke missbraucht werden.<sup>69</sup> Andererseits erhöht das Offshoring den politischen Druck für eine Reform des Spaghetti-Bowls. Denn im Zuge von Produktionsverlagerungen sind es nun immer häufiger Firmen aus den industriellen »Naben«-Ländern, die sich in »Speichen«-Ländern ansiedeln und nun ihrerseits unter den Nachteilen restriktiver Ursprungsregeln leiden. Nicht zuletzt auf starken Druck aus der Wirtschaft kam schließlich auch im Jahr 1997 die Paneuropäische Kumulationszone zustande, die neben den EFTA-Staaten und den Ländern Südosteuropas (inkl. Türkei) inzwischen auch die Mittelmeer-Anrainer umfasst.<sup>70</sup>

Gleichwohl dürfte es realistischer sein, als eine Art Zwischenschritt zumindest eine gewisse Vereinfachung zu erreichen, indem aus vielen »Spaghettis« deutlich weniger »Lasagneplatten« gemacht werden.

- Das könnte erreicht werden, indem die oft sehr variantenreichen Ursprungsregeln, die in ihren Grundzügen aber auf wenige unterschiedliche Wurzeln zurückzuführen sind, zu mehreren »Familien« mit weitgehend einheitlichen Einzelregeln zusammengefasst werden.<sup>71</sup>
- Darüber hinaus erscheint es überaus sinnvoll, wenn die verschiedensten bilateralen Handelsabkommen – zunächst auf regionaler Ebene – miteinander vereinbar gemacht werden. Die EU hat dies mit der Paneuropäischen Kumulationszone vorgemacht, bei der etwa die Weiterverarbeitungsschritte in Kroatien und der Türkei zusammengerechnet werden können, um so einen Warenursprung in der Zone zu erreichen und damit beim EU-Export die Vergünstigung des Präferenzsolls in Anspruch nehmen zu können. Dies erleichtert Unternehmen die Nutzung von Vorleistungsnetzwerken, die zahlreiche Länder umspannen, und ist vor allem eine Erleichterung für Länder, die »Speichen« in einer Nabe-Speichen-Abkommenstruktur sind.<sup>72</sup>
- Mit Blick auf »neue« Handelsthemen und nichttarifäre Handelshemmnisse ist die (noch) stärkere Nutzung von Non-party-MFN-Vereinbarungen sinnvoll, bei denen allen bilateralen Abkommen-

spartnern (aber nicht den Drittstaaten) de facto die gleichen Präferenzen zukommen.

All dies würde dazu führen, dass Länder innerhalb verschiedener Regionen einfacher miteinander Handel treiben könnten. Allerdings hätte dies für Drittstaaten möglicherweise eine noch stärkere Diskriminierung zur Folge. Daher erscheint es sinnvoll, derartige Multilateralisierungsversuche bei der WTO anzusiedeln.

Auch darüber hinaus sollte die WTO in die Reforminitiative eingebunden werden, die negativen Auswirkungen des Bilateralismus zu begrenzen.

- Dazu könnte versucht werden, für Schwellenländer stärkere WTO-Regeln für bilaterale Handelsabkommen zu etablieren als die für alle Entwicklungsländer geltende anforderungsarme »Enabling Clause«, was allerdings politisch schwer durchsetzbar sein dürfte.
- Sehr sinnvoll, aber zumindest kurzfristig wenig realistisch wäre es, bei der WTO plurilaterale Abkommen über »neue« Handelsthemen zu schließen (variable geometry), für die sich allerdings eine hinreichend große Zahl von Staaten bereit finden müssten. Auch Baldwin u. a. sprechen sich mit Blick auf »neue« Handelsthemen für plurilaterale Ansätze aus, idealerweise, aber nicht notwendig im Rahmen der WTO.<sup>73</sup> Dies würde die Transaktionskosten deutlich senken und zudem die Attraktivität bilateralen Abkommens für die Liberalisierung nichttarifärer Handelshemmnisse stark mindern. Allerdings liegt eine große Herausforderung darin, die unterschiedlichen bilateralen Abkommen auf einen gemeinsamen Nenner zu bringen.
- Realistischer erscheint es, in der WTO »best practices« für verschiedene Arten von bilateralen Handelsabkommen zu entwickeln, an die sich dann die WTO-Mitglieder auf freiwilliger Basis halten könnten. Diese müssten nach Handelsthemen (etwa Dienstleistungen, Produktstandards, Investitionen) und Ländergruppen (Nord-Süd- oder Süd-Süd-Abkommen) differenziert sein.<sup>74</sup>

Für viele dieser Reformen sollte sich die EU mit Nachdruck in Genf oder auch bei bilateralen Kontakten einsetzen. Zudem ist es wichtig, dass die

Wirtschaft in Amerika und Asien sich gegen die Nachteile des »Spaghetti-Bowls« stark macht und für Reformen wirbt.

## 2. Empfehlungen mit Blick auf EU-ASEAN

Bei den Verhandlungen der EU mit der ASEAN-Region fällt auf, dass der Abschluss von Freihandelsabkommen zunehmend durch die parallel laufenden politischen Dialoge erschwert wurde. So wurden die Verhandlungen über ein Freihandelsabkommen der EU mit ASEAN von »Partnership and Cooperation Agreements« (PCAs) begleitet, die zusammen abgeschlossen werden mussten. Dies wurde im Ratsbeschluss vom 23./24. April 2007 festgelegt:

*»Was ASEAN betrifft, drückt der Rat ... seine Absicht aus, ein Freihandelsabkommen mit ASEAN-Ländern abzuschließen. Der Abschluss des Freihandelsabkommens wird vom Abschluss der Partnerschafts- und Kooperationsabkommen abhängig sein und somit einen kohärenten wirtschaftlichen und politischen Rahmen für die Beziehungen zwischen der EU und ASEAN schaffen.«<sup>75</sup>*

Diese PCAs beinhalten unter anderem auch Prinzipien wie Demokratie, Schutz der Menschenrechte und Arbeits- und Umweltstandards. Die immer selbstbewusster auftretenden ASEAN-Staaten wehren sich jedoch dagegen, dass ihnen neben den handelspolitischen Verhandlungen weitere politische Werte der EU aufgedrängt werden. So betonte Singapurs Regierungschef Lee Hsien Loong in einem Interview mit der Frankfurter Allgemeinen Zeitung (FAZ) vom Juli 2009: »Wir glauben nicht, dass das westliche Modell liberaler Demokratie der Höhepunkt menschlichen Strebens ist und die Lösung für die ganze Welt. ... Das westliche Mantra, demzufolge Entwicklung nur mit Demokratie komme, habe Singapur immer für »simplizistisch« gehalten.«<sup>76</sup>

Um nicht im Wettbewerb um den dynamischen asiatischen Markt gegenüber Staaten wie China, USA oder Japan zurückzufallen, sollte die EU daher in Zukunft einen realistischeren Ansatz in der Handelspolitik verfolgen und die wirtschaftlichen Ziele nicht mehr mit den politischen Zielen verknüpfen. Andernfalls wird es der EU schwer fallen,

selbst bilaterale Abkommen mit den zunehmend selbstbewussten asiatischen Staaten zu schließen. So betonte auch der Regierungschef aus Singapur, dass seiner Meinung nach Europas relativer Einfluss in der Welt abnehme, ganz im Gegensatz zu dem der Amerikaner.

Der Ansatz der EU, WTO plus Ziele in den Abkommen zu verfolgen ist grundsätzlich zu unterstützen. Allerdings sollten dabei in Bezug auf ASEAN zwei Bedingungen berücksichtigt werden: Zum einen sollte die EU das langfristige Ziel nicht aufgeben, einen regionalen Ansatz mit ASEAN zu wählen, um die Gefahr des »Spaghetti Bowl« in Asien nicht zu erhöhen. Dies spricht für möglichst einheitliche Regeln für die WTO-plus-Themen. Zum anderen sollte die EU die einzelnen ASEAN-Staaten je nach ihrem Entwicklungsstand unterschiedlich behandeln. Auch zwischen den sieben ASEAN-Staaten (ohne Myanmar, Laos und Kambodscha) gibt es große Unterschiede, etwa zwischen Singapur auf der einen Seite und Vietnam auf der anderen Seite. So ist Singapur ein Stadtstaat mit einer hoch entwickelten Dienstleistungswirtschaft, während Vietnam noch ein armes und in weiten Teilen landwirtschaftlich geprägtes Land ist (Agrarbeschäftigungsanteil bei Männern 60% laut Weltbank). Zudem handelt die EU mit Singapur auf MFN-Basis, während viele Produkte aus Vietnam unter das Allgemeine Präferenzsystem fallen. Alles in allem scheint es um eine Quadratur des Kreises zu gehen. Einerseits soll die EU versuchen, möglichst einheitliche Standards in den Abkommen zu schließen, um sie multilateralisieren zu können. Andererseits soll sie den unterschiedlichen Entwicklungsgrad der ASEAN-Länder berücksichtigen. Dies erscheint nur möglich mit einem Ansatz, der gleiche Mindeststandards – gerade auch bei WTO-plus-Themen – mit zusätzlichen Regeln und längeren Laufzeiten variabel gestaltet, die so gefasst werden sollten, dass sie einer Multilateralisierung nicht entgegenstehen.

Dr. Jürgen Matthes, Senior Economist, Internationale Wirtschaftspolitik, Institut der deutschen Wirtschaft, Köln; André Schmelzer, Universität Bayreuth; Dr. Claudia Schmucker, Programmleiterin Globalisierung und Weltwirtschaft, DGAP e.V., Berlin.

## Anmerkungen

- 1 Dabei werden Waren- und Dienstleistungsabkommen getrennt gezählt und auch Beitritte zu existierenden regionalen Handelsabkommen getrennt ausgewiesen. Für eine differenziertere Betrachtung siehe Georg Koopmann / Lars Vogel, Regionalisation of Trade and Regionalism in Trade policy – Patterns, Strategies and Impact, in: *Intereconomics*, Bd. 43, Heft 5, 2008, S. 298–312. Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass nicht alle Abkommen bei der WTO gemeldet sind und einige Abkommen schon abgeschlossen, aber noch nicht in Kraft sind.
- 2 Vgl. Donald MacLaren, Competing Regionalism: the Asia-Pacific Region, in: *Intereconomics*, Bd. 42, Heft 5, 2007, S. 249–254, Gary Hufbauer / Jeffrey Schott, Fitting Asia-Pacific agreements into the WTO system, in: Richard E. Baldwin / Patrick Low (Hrsg.), *Multilateralizing Regionalism*, Cambridge, MA, 2009, S. 554–635, Masahiro Kawai / Ganeshan Wignaraja, Multilateralizing regional trade arrangements in Asia, in: Baldwin / Low, op. cit., S. 495–549 – letztere auch für eine grafische Illustration der jüngsten Dynamik. Für Hintergrundliteratur zu den folgenden Charakteristika der gegenwärtigen Phase bilateraler Handelsabkommen siehe u. a. Roberto V. Fiorentino / Jo-Ann Crawford / Christelle Toqueboeuf, The landscape of regional trade agreements and WTO surveillance, in: Baldwin / Low, op. cit., S. 28–76 und Richard E. Baldwin / Phil Thornton, *Multilateralizing Regionalism: Ideas for a WTO Action Plan on Regionalism*, Genf 2008, S. 12.
- 3 Die theoretischen Effekte sind hier nur in ihren wesentlichen Zügen nachgezeichnet, für eine detaillierte Analyse siehe etwa Baldwin, a. a. O., Arvind Panagariya, Preferential Trade Liberalization: The Traditional Theory and New Developments, in: *Journal of Economic Literature*, Bd. 38, Juni 2000, S. 287–331, Jacob Viner, The Customs Union Issue, New York, NY, 1950, James E. Meade, The Theory of Customs Unions, Amsterdam 1955. Dass die Analyse nicht zu eindeutigen Aussagen kommt, wird Ökonomen, die mit der Second Best Theorie vertraut sind (vgl. Richard G. Lipsey / Kelvin Lancaster, The General Theory of Second Best, *The Review of Economic Studies*, Bd. 24, Nr. 1, 1956, S. 11–32.), nicht verwundern. Denn hier werden zwei suboptimale Situationen miteinander verglichen – nämlich die ursprüngliche Allokationsverzerrung durch Meistbegünstigungszölle und die neue Allokationsverzerrung mit einem nur teilweisen Freihandel nach innen, aber der weiteren Zolldiskriminierung nach außen. Die ökonomische Theorie kommt beim Vergleich zweier suboptimaler Situationen in der Regel nicht zu klaren Ergebnissen.
- 4 Ein weiterer Grund für die mögliche Schädlichkeit der Abkommen ist die Tatsache, dass Entwicklungsländer gemäß der »Enabling Clause« des GATT sich auf die Liberalisierung einzelner Sektoren beschränken können, was in der Regel zusätzliche ökonomische Verzerrungen mit sich bringt.
- 5 Vgl. Theo Eicher / Christian Henn / Chris Papageorgiou, Trade Creation and Diversion Revisited. Accounting for Model Uncertainty and Natural Trading Partner Effects (IMF Working Paper, WP/08/66), Washington, DC, 2008.
- 6 Für einen Überblick Vgl. Guido Glania / Jürgen Matthes, Multilateralism or Regionalism? (Centre for European Policy Studies – CEPS), Brüssel 2005, S. 32 ff.
- 7 Vgl. Antoni Esteveadeordal / Jeremy Harris / Kati Suominen, Harmonizing preferential rules of origin regimes around the world, in: Baldwin / Low, op. cit. (Anm. 2), S. 262–363 für eine Bestandsaufnahme von Ursprungsregeln und eine Bewertung dieser Regeln als Handelshemmnisse. Ebenfalls wurde die Restriktivität von Ursprungsregeln bewertet durch Productivity Commission, Restrictiveness Index for Preferential Rules of Origin, Supplement to the Research Report: Rules of Origin under the Australia-New Zealand Closer Economic Relations Agreement, Melbourne 2004.
- 8 Vgl. Baldwin / Thornton, op. cit. (Anm. 2), Richard E. Baldwin / Simon Evenett / Patrick Low, Beyond tariffs: multilateralizing non-tariff RTA commitments, in: Baldwin / Low, op. cit., (Anm. 2), S. 79–141. Im öffentlichen Beschaffungswesen von Waren etwa sind Ursprungsregeln auch verbreitet, bei der Beschaffung von Dienstleistungen dagegen weniger.
- 9 Vgl. Jagdish Bhagwati, Regionalism versus Multilateralism, in: *World Economy*, Bd. 15, Nr. 5, 1992, S. 535–555.
- 10 Für ausführlichere historische Überblicke siehe Richard E. Baldwin, Multilateralizing Regionalism: Spaghetti Bowls as building blocs on the path to global free trade, in: *The World Economy*, Bd. 29, Nr. 11, 2006, S. 1451–1518, Theresa Carpenter, A historical perspective on regionalism, in: Baldwin / Low, op. cit. (Anm. 2), S. 13–27, für einen Fokus auf die Handelspolitik der EU siehe Steven Woolcock, European Union Trade Policy: Domestic Institutions and Systemic Factors, in: D. Kelly / W. Grant, (Hrsg.), *The Politics of the International Trade in the Twenty-First Century: Actors, Issues and Regional Dynamics*, Basingstoke 2005, S. 234–251, Andreas Dürr / Hubert Zimmermann, Introduction: The EU in International Trade Negotiations, *Journal of Common Market Studies*, Bd. 45, Nr. 4, 2007, S. 771–787, Marius Brühlhart / Alan Matthews, EU External Trade Policy, in: Ali M. El-Agraa (ed.), *The European Union: Economics & Policies*, 8th ed. Cambridge, 2007, S. 921–967.
- 11 Bei dieser und den folgenden Jahresangaben des Inkrafttretens von Abkommen ist zu bedenken, dass sich Verhandlungsphasen meist auf mehrere frühere Jahre erstreckten.
- 12 Im Zuge eines Dominoeffekts schlossen viele der bei der NAFTA ausgeschlossenen lateinamerikanischen Staaten Handelsabkommen untereinander, vgl. Richard E. Baldwin, A domino theory of regionalism (NBER Working Paper, Nr. 4465), Cambridge, MA, 1993.
- 13 Im Englischen spricht man von »hub and spokes«. Als »hub« (oder Nabe) gilt damit ein Land wie die EU, das viele Handelsabkommen mit anderen Staaten (»spokes«

- oder Speichen) schließt, die ihrerseits untereinander nicht (oder kaum) mit Handelsverträgen verbunden sind.
- 14 Zu den bilateralen Abkommenspartnern gehören neben einigen Abkommen mit Staaten in Nahen Osten vor allem Verträge mit Australien, Singapur, Chile, Südkorea (noch nicht ratifiziert), mit den Staaten Mittelamerikas (CAFTA), mit einigen Ländern Südamerikas (Peru, sowie die noch nicht verabschiedeten Abkommen mit Panama und Kolumbien) sowie noch andauernde Verhandlungen mit Malaysia seit 2006 und mit Thailand seit 2004, die aber in 2006 aus politischen Gründen suspendiert wurden. Nachdem der Kongress unter der Bush-Administration im Herbst 2006 mehrheitlich demokratisch und die Trade Promotion Authority nicht verlängert wurde, erlahmte die Aktivität mit Blick auf bilaterale Handelsabkommen, vgl. Stormy Annika Mildner / Claudia Schmucker, Kräftemessen im US-Kongress: Republikaner und Demokraten streiten über bilaterale Freihandelsabkommen (SWP-Aktuell Nr. 8), Berlin 2007.
- 15 Vgl. Jürgen Matthes, Doha im Koma, in: ifo-Schnelldienst, 59. Jg., 2006, S. 11–14; Rolf J. Langhammer, Doha ohne Ende: woran krankt die Welthandelsrunde?, in: Wirtschaftswissenschaftliches Studium (WiSt), 36. Jg., Heft 11, 2007, S. 567–572; Stormy Annika Mildner, Die Doha-Runde der WTO: Stolpersteine auf dem Weg zu einem erfolgreichen Verhandlungsabschluss (SWP Studie S1), Berlin 2009.
- 16 Für einen Überblick und Hinweise auf weiterführende Literatur siehe Glania/Matthes, a. a. O. (Anm. 6).
- 17 Ebd., S. 36 ff.
- 18 Hinzu kommt noch aus Sicht des Schwellenlands der Anreiz, Abkommen mit weiteren Staaten zu schließen, um mögliche negative Wohlfahrtswirkungen der Handelsumlenkung zu mindern, was ebenfalls weitere Handelsabkommen zur Folge hat.
- 19 Vgl. Simon J. Evenett, (ed.), The European Union's New Trade Policy, Aussenwirtschaft, Bd. 61, Nr. IV, 2006.
- 20 Vgl. EU-Kommission- Ein Wettbewerbsfähiges Europa in einer Globalen Welt, 2006, <[http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/october/tradoc\\_130468.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/october/tradoc_130468.pdf)> (abgerufen am 22.2.2010); Koopmann / Vogel, op. cit. (Anm. 1).
- 21 Vgl. Kawai/Wignaraja, op.cit. (Anm. 2).
- 22 Vgl. L. Gooch, Asia Free-Trade Zone Raises Hopes, and some Fears about China, in: New York Times, 31.12.2009 <<http://www.nytimes.com/2010/01/01/business/global/01trade.html?partner=rss&emc=rss>>; ASEAN Merchandise Trade Statistics Database (2008), <<http://www.aseansec.org/18137.htm>>; CAFTA opens the door to integration in the East, in: Beijing Today, 8.1.2010.
- 23 Vgl. Georg Koopmann, Lars Vogel, Regionalisation of Trade and Regionalism in Trade Policy – Patterns, Strategies and Impact, in: Intereconomics, September/Okttober 2008, S. 308–310; Donald MacLaren, Competing Regionalism: the Asia-Pacific Region, in: Intereconomics, September/Okttober 2007, S. 253.
- 24 Vgl. ASEAN Merchandise Trade Statistics Database (2008), <<http://www.aseansec.org/stat/Table27.pdf>> (abgerufen am 4.2.2010).
- 25 Raul L. Cordenillo, The Economic Benefits to ASEAN of the ASEAN-China Free Trade Area (ACFTA), in: Studies Unit Bureau for Economic Integration ASEAN Secretariat, 2005 <<http://www.aseansec.org/17310.htm>> (abgerufen am 4.2.2010); Ivan Lim, Philipp Kauppert et. al., Facing Political Lock-In Situation with the ACFTA: Which Options for Indonesia?, in Reports from the Friedrich-Ebert-Stiftung Indonesia, März 2010; S. 2.
- 26 Framework Agreement on Comprehensive Economic Co-Operation between ASEAN and the People's Republic of China 2002, <<http://www.aseansec.org/13196.htm>>; Protocol to Amend ACFTA Framework Agreement, <<http://www.aseansec.org/22196.pdf>> (abgerufen am 20.1.2010).
- 27 Vgl. Agreement on Trade in Goods of the Framework Agreement on Comprehensive Economic Co-operation between the Association of Southeast Asian Nations and the People's Republic of China 2004 (Agreement on Trade in Goods), Annex 1, Artikel 6.a., <<http://www.aseansec.org/accfta%20tif/annex%201.zip>> (abgerufen am 20.1.2010).
- 28 Vgl. Agreement on Trade in Goods, Annex 2, S. 1 f., <<http://www.aseansec.org/accfta%20tif/annex%202.zip>> (abgerufen am 20.1.2010).
- 29 Vgl. WTO Country Profile China, S. 7, <[http://www.wto.org/english/tratop\\_e/tpr\\_e/s199-01\\_e.doc](http://www.wto.org/english/tratop_e/tpr_e/s199-01_e.doc)> (abgerufen am 11.3.2010); Jiangyu Wang, Association of Southeast Asian Nations–China Free Trade Agreement, in: Simon Lester / Bryan Mercurio (Hrsg.), Bilateral and Regional Trade Agreements: Case Studies, Cambridge 2008, S. 192–225; FAO Country Profiles, <<http://faostat.fao.org/DesktopDefault.aspx?PageID=339&lang=en&country=131FirefoxHTML\Shell\Open\Command>> (abgerufen am 28.1.2010).
- 30 Vgl. Agreement on Trade in Goods, <<http://www.aseansec.org/accfta%20tif/annex%202.zip>> (abgerufen am 20.1.2010); Mathias Klasberg, Chinas Wirtschaftswachstum–Chancen und Risiken für Südostasien, in: Südostasien 4 (2006), S. 14–18.
- 31 Vgl. WTO country report, <[http://www.wto.org/english/tratop\\_e/tpr\\_e/s225-01\\_e.doc](http://www.wto.org/english/tratop_e/tpr_e/s225-01_e.doc)> (abgerufen am 27.1.2010); Agreement on Trade in Goods, Annex 2, <<http://www.aseansec.org/accfta%20tif/annex%202.zip>> (abgerufen am 20.1.2010).
- 32 Vgl. Germany Trade and Invest Kfz-Industrie Report Thailand 2009, <<http://oica.net/wp-content/uploads/all-vehicles.pdf>> (abgerufen am 21.1.2010); WTO Country Profiles Thailand and Philippines, <<http://stat.wto.org/CountryProfile/WSDBCountryPFHome.aspx?Language=E>> (abgerufen am 21.1.2010); CIA World



- Factbook 2009, <<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/rp.html#Econ>> (abgerufen am 20.1.2010).
- 33 Vgl. The International Trade Statistics Yearbook (ITSY) of the United Nations Statistics Division / Department of Economic and Social Affairs, <<http://comtrade.un.org/pb/CountryPagesNew.aspx?y=2008>> (abgerufen am 3.2.2010); WTO Country Report Brunei, <[http://www.wto.org/english/tratop\\_e/tp\\_r\\_e/tp296\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/tp_r_e/tp296_e.htm)> (abgerufen am 27.2.2010).
- 34 Mit Ausnahme von Singapur befinden sich die ASEAN-Staaten und China im Bereich 1,4 bis 5,5 des Corruption Perception Index: <[http://www.transparency.de/fileadmin/pdfs/Korruptionsindizes/CPI2009\\_Tabelle\\_dt\\_neu-1.pdf](http://www.transparency.de/fileadmin/pdfs/Korruptionsindizes/CPI2009_Tabelle_dt_neu-1.pdf)> (abgerufen am 28.1.2010).
- 35 Vgl. Agreement on Trade in Services of the Framework Agreement on Comprehensive Economic Co-operation between ASEAN and the People's Republic of China 2007, <<http://www.aseansec.org/documents/acfta/TIS/ASEAN-CHINA-TIS.pdf>> (abgerufen am 20.1.2010).
- 36 Schedule of Specific Commitments China, <<http://www.aseansec.org/documents/acfta/TIS/SC1-PRC.pdf>> (abgerufen am 3.2.2010).
- 37 Vgl. Agreement on Investment of the Framework Agreement on Comprehensive Economic Co-operation between ASEAN and the People's Republic of China 2009, Artikel 20, S. 29.
- 38 Vgl. Agreement on Dispute Settlement Mechanism of the Framework Agreement on Comprehensive Economic Co-Operation Between the Association of Southeast Asian Nations and the People's Republic of China 2004, <<http://www.aseansec.org/16635.htm>> (abgerufen am 20.1.2010).
- 39 Vgl. <<http://www.aseansec.org/23216.htm>> (abgerufen am 16.2.2010).
- 40 Vgl. Eurostat, Statistical Yearbook 2009, <[http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_OFFPUB/KS-GI-10-001/EN/KS-GI-10-001-EN.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-GI-10-001/EN/KS-GI-10-001-EN.PDF)> (abgerufen am 1.3.2010).
- 41 Vgl. Eurostat 2006, <[http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_OFFPUB/KS-SF-07-123/DE/KS-SF-07-123-DE.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-07-123/DE/KS-SF-07-123-DE.PDF)> (abgerufen am 26.2.2010).
- 42 Vgl. ASEAN External Trade Statistics, <<http://www.aseansec.org/stat/Table20.pdf>>; ASEAN FDI Statistics, <<http://www.aseansec.org/stat/Table27.pdf>> (abgerufen am 25.2.2010).
- 43 Vgl. Europäische Kommission, <[http://ec.europa.eu/trade/creating-opportunities/bilateral-relations/regions/asean/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/trade/creating-opportunities/bilateral-relations/regions/asean/index_en.htm)> (abgerufen am 10.3.2010).
- 44 Vgl. TREATI Progress Report, <[http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2007/december/tradoc\\_137414.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2007/december/tradoc_137414.pdf)> (abgerufen am 25.2.2010).
- 45 Vgl. Final Vision Group Report 2006, <[http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/may/tradoc\\_128860.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/may/tradoc_128860.pdf)> (abgerufen am 2.3.2010).
- 46 Vgl. EU und ASEAN-Staaten: Verhandlungen über bilaterale Freihandelsabkommen können beginnen, Start mit Singapur, in: <<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/09/1991&format=DOC&aged=0&language=en>> (abgerufen am 8.3.2010).
- 47 Vgl. EU und ASEAN-Staaten: Verhandlungen über bilaterale Freihandelsabkommen können beginnen, Start mit Singapur, in: <<http://>>
- 48 Vgl. WTO Country Report 2008, <<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/th.html>> (abgerufen am 11.3.2010).
- 49 Vgl. IMF 2009, <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2009/01/weodata/index.aspx>> (abgerufen am 10.3.2010).
- 50 Vgl. Eurostat 2009; <[http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_OFFPUB/KS-AR-09-012/EN/KS-AR-09-012-EN.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-AR-09-012/EN/KS-AR-09-012-EN.PDF)> (abgerufen am 4.3.2010).
- 51 Vgl. IMF World Economic Outlook Database 2009, <[http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2009/02/weodata/weorept.aspx?sy=2007&ey=2014&scsm=1&ssd=1&sort=country&ds=.&br=1&pr1.x=40&pr1.y=13&c=582&s=NGDP\\_RPCH&grp=0&a=>](http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2009/02/weodata/weorept.aspx?sy=2007&ey=2014&scsm=1&ssd=1&sort=country&ds=.&br=1&pr1.x=40&pr1.y=13&c=582&s=NGDP_RPCH&grp=0&a=>)> (abgerufen am 16.3.10).
- 52 Vgl. Günther Nonnenmacher, Onkel Hos Erben, in FAZ, 18.3.2010.
- 53 Vgl. B. O'Callaghan, How is the EU-ASEAN FTA viewed by ASEAN stakeholders?, in: Asia Europe Journal 7, Nr. 1, 2009, S. 63–78.
- 54 Vgl. Memorandum of Understanding on Cooperation in the field of IPR, <<http://www.aseansec.org/15thsummit/Mou-China-IP-Eng.pdf>>; Memorandum of Understanding on Cooperation in Standards, Technical Regulations and Conformity Assessment, <<http://www.aseansec.org/15thsummit/MoU-Strengthening-Cooperation-in-the-Field-of-Standards-2.pdf>> (abgerufen am 25.2.2010).
- 55 Vgl. MacLaren, op. cit. (Anm. 2), S. 254.
- 56 Vgl. WTO Country Report China 2008, <[http://www.wto.org/english/tratop\\_e/tp\\_r\\_e/tp299\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/tp_r_e/tp299_e.htm)> (abgerufen am 11.3.2010).
- 57 Vgl. B. O'Callaghan, op. cit. (Anm. 52), S. 63–78.
- 58 Für einen Überblick über die theoretisch relevanten Argumente siehe Richard E. Baldwin, Big-Think Regionalism: a critical survey (NBER Working Paper, Nr. 14056), Cambridge, MA, 2008, für einen knappen und gut lesbaren Überblick siehe Glania / Matthes, op. cit. (Anm. 6), S. 20 ff.
- 59 Vgl. Jagdish Bhagwati, Termites in the trading system, how preferential agreements undermine free trade, Oxford u. a., 2008.
- 60 Vgl. Baldwin, op. cit. (Anm. 57).

- 61 Vgl. Fred Bergsten, *Competitive Liberalisation and global free trade: A vision for the early 21st century*, Washington, DC, 1996.
- 62 Vgl. Baldwin/Thornton, op. cit. (Anm. 2), S. 10 für dieses Argument. Baldwin, op. cit. (Anm. 10), dokumentiert in einem lesenswerten historischen Überblick, dass diese Aussage für die Phase zwischen 1960er bis in die 1980er Jahre gilt. Hier wird aber die These vertreten, dass sich spätestens seit der Jahrtausendwende der Bilateralismus wesentlich mehr zum Hindernis entwickelt hat.
- 63 Für eine modellhafte theoretische Herleitung siehe etwa Albertin, Giorgia, *Regionalism or Multilateralism? A Political Economy Choice* (IMF Working Paper, WP/08/65), Washington, DC, 2008, und weitere Literaturangaben dort zu polit-ökonomischen Modellen, die zeigen, dass regionale Handelsabkommen unter plausiblen Annahmen ein Hindernis für die multilaterale Liberalisierung sein dürften.
- 64 Vgl. u.a. Glania / Matthes, op. cit. (Anm. 6), S. 59 ff.
- 65 Richard E. Baldwin / Simon Evenett / Patrick Low, *Beyond tariffs: multilateralizing non-tariff RTA commitments*, in: Baldwin / Low, op. cit. (Anm. 2), S. 79–141, dokumentieren, dass Liberalisierungen bei »neuen« Handelsthemen teilweise nicht präferenziell erfolgen; Carsten Fink / Marion Jansen, *Services provisions in regional trade agreements: stumbling blocks or building blocks for multilateral liberalization?*, in: Baldwin / Low, op. cit. (Anm. 2), S. 221–261, tun dies speziell mit Blick auf Dienstleistungsvereinbarungen in bilateralen Handelsabkommen. Wenn etwa die Wettbewerbspolitik generell fairer wird, profitieren davon auch Drittstaaten. Ein weiterer wichtiger Mechanismus dabei sind so genannte Non-Party-MFN-Vereinbarungen, denen gemäß die Zugeständnisse gegenüber einem zukünftigen Abkommenspartner automatisch auch für den gegenwärtigen Vertragspartner gelten. Auch ist es zum Teil im Rahmen von wenig restriktiven Ursprungsregeln (leaky rules of origin) möglich, dass Unternehmen aus Drittstaaten etwa von präferenziellen Rechten zweier Abkommenspartner profitieren können, wenn sie ein Tochterunternehmen (und möglicherweise nur eine Briefkastenfirma) in einem dieser Länder etablieren, vgl. Baldwin u.a., op. cit. (s.o.).
- 66 Martin Roy / Juan Marchetti / Hoe Lim, *Services Liberalization in the New Generation of PTAs: How much further than GATS?* (WTO Staff Working Paper, ERSD-2006-07), 2006.
- 67 Aus dieser Perspektive wäre es sinnvoller gewesen, wenn die EU ihre Strategie, wieder bilaterale Handelsabkommen zu schließen, defensiv angegangen wäre – also nur dort agiert hätte, wo ihr Wettbewerbsnachteile drohen, weil ihre Konkurrenten sich schon präferenziellen Zugang zu interessanten Märkten verschafft haben, vgl. Glania / Matthes, op. cit. (Anm. 6), S. 107. Das gilt etwa für Südkorea. Mit Blick auf Indien droht die EU dagegen den Wettlauf um die Märkte weiter anzukurbeln.
- 68 Die folgenden Ausführungen orientieren sich an verschiedenen Publikationen zur Multilateralisierung von bilateralen Abkommen (v.a. Baldwin, op. cit. (Anm. 10); Baldwin/Thornton, op. cit. (Anm. 2); Baldwin/Low, op. cit. (Anm. 8); Jayant Menon, *Dealing with the Proliferation of Bilateral Free Trade Agreements*, in: *World Economy*, Bd. 32, Nr. 10, 2009, S. 1381–1407, und greifen (den Autoren dieser Studie) wichtig erscheinende Reforminitiativen heraus.
- 69 Vgl. etwa Antoni Esteveadeordal / Kati Suominen, *Measuring Rules of Origin in the World Trading System and Proposals for Multilateral Harmonization* (paper presented at the APEC Capacity-Building Workshop on Quantitative Methods for Assessing NTMs and Trade Facilitation), Bangkok 2003.
- 70 Zuvor mussten Speichenstaaten, die die Zollvergünstigungen der EU nutzen wollten, sicherstellen, dass ein Mindest-Wertschöpfungsanteil eines Produktes im eigenen Land oder der EU selbst erreicht wird, damit ein »Ursprung« innerhalb des bilateralen Handelsabkommens erreicht wird. In der Paneuropäischen Kumulationszone können die Arbeitsschritte in verschiedenen Speichenstaaten miteinander kumuliert werden, was es den Speichenstaaten einfacher macht – und auch den multinationalen Unternehmen, vgl. Baldwin, op. cit. (Anm. 10).
- 71 Vgl. Antoni Esteveadeordal / Matthew Shearer / Kati Suominen, *Multilateralizing RTAs in the Americas: state of play and ways forward*, in: Baldwin / Low, op. cit. (Anm. 2), S. 427–491.
- 72 Für eine Erläuterung der Paneuropäischen Kumulationszone und empirische Evidenz für positive Handelseffekte dieser Reform (gerade für »Speichen«-Länder) vgl. Michael Gasiorek / Patricia Augier / Charles Lai-Tong, *Multilateralizing regionalism : lessons from the EU experience in relating rules of origin*, in: Baldwin / Low, op. cit. (Anm. 2), S. 146–181.
- 73 Vgl. Baldwin u.a., op. cit. (Anm. 64).
- 74 Ein weiterer Weg zu Multilateralisierung bilateraler und regionaler Abkommen kann – wie u.a. Baldwin, op. cit. (Anm. 10) schon schreibt – darin bestehen wie im Informationstechnologie-Abkommen der WTO in einzelnen Sektoren die Zölle weiter zu senken oder gar vollständig abzuschaffen. Die deutsche Chemieindustrie etwa strebt ein solches Abkommen schon seit längerer Zeit an.
- 75 The Council of the European Union, Press Release, 2795th/2796th Council Meetings, General Affairs and External Relations, Luxembourg, 23–24 April 2007, 8425/07, <[http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/gena/93798.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/gena/93798.pdf)>; abgerufen am 29.4.2010.
- 76 Europa droht den Anschluss zu verlieren, in: FAZ vom 17.7.2009, S. 3.







